JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ANTONIO SAGGIO
25 päivänä helmikuuta 1999 *

1. Portugalin tasavalta on yhteisöjen tuomioistuimeen 3.5.1996 jättämällään kanteella vaatinut EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan yhteisymmärryspöytäkirjojen tekemisestä Euroopan yhteisön ja Pakistanin islamilaisen tasavallan sekä Intian tasavallan välillä sopimusten tekemisestä tekstiilituotteiden markkinoille pääsystä 26 päivänä helmikuuta 1996 tehdyn neuvoston päätöksen 96/386/EY [1] (jäljempänä päätös).

Asiaa koskevat oikeudelliset seikat

Monenväliset kansainväliset sopimukset

2. Tekstiilialaa säänneltiin ensimmäisiä kertoja yleisesti kansainvälisestä tekstiilikaupasta 20 päivänä joulukuuta 1973 tehdyllä monenvälisellä sopimuksella, jota kutsutaan yleisesti monikuitusopimukseksi. [2] Tämä sopimus tuli voimaan 1.1.1974, ja sen voimassaoloa jatkettiin sopimuksilla [3] 31.12.1994 saakka. Monikuitusopimuksen tavoitteena oli "kaupan laajentaminen, tämän kaupan esteiden vähentäminen sekä tekstiilituotteiden maailmankaupan lisääntyvä vapauttaminen; samanaikaisesti oli turvattava tämän kaupan tasainen ja tasapuolinen kehitys ja vältettävä häiriöitä kansallisilla markkinoilla ja tuoja- sekä viejämaiden yksittäisillä tuotantolinjoilla" (1 artiklan 2 kappale). Tämän saavuttamiseksi sopimuksessa määrättiin, että "osallistuvat maat voivat kuitenkin — — sopimuksen perustavoitteiden ja periaatteiden mukaisesti solmia kahdenvälisiä sopimuksia keskinäisesti hyväksyttävissä olevilla ehdoilla toisaalta poistaakseen tosiasiallisen markkinahäiriön — — uhkan tuojamaissa ja häiriön viejämaiden tekstiilikaupalle, ja toisaalta

* Alkuperäinen kieli: italia.

1 — EYVL L 153, s. 47.

2 — Yhteisö liittyi monikuitusopimukseen kansainvälistä tekstiilikauppaa koskevan sopimuksen tekemisestä 21 päivänä maaliskuuta 1974 tehdyllä neuvoston päätöksellä 74/214/ETY (EYVL L 118, s. 1).

3 — Monikuitusopimuksen voimassaolon jatkamista koskevat pöytäkirjat tehtiin 14.12.1977, 22.12.1981, 31.7.1986, 31.7.1991, 9.12.1992 ja viimeksi 9.12.1993. Yhteisö liittyi kaikkiin näihin pöytäkirjoihin.

turvatakseen tekstiilikaupan laajentumisen ja tasaisen kehityksen ja osallistuvien maiden tasapuolisen kohtelun" (4 artiklan 2 kappale).

3. Punta del Estessä 20.9.1986 annetun julistuksen johdosta aloitettiin kansainväliset neuvottelut tekstiili- ja vaatetusalan sisällyttämiseksi GATTiin; se edellyttää, että alaan sovelletaan GATTin yleisiä sääntöjä ja että näin ollen on pyrittävä kansallisten markkinoiden avaamiseen.

Uruguayn kierroksen päätösasiakirja allekirjoitettiin Marrakeshissa 15.4.1994; tämä päätösasiakirja sisältää Maailman kauppajärjestön (jäljempänä WTO) perustamissopimuksen ja eräitä siihen liitettyjä monenvälisiä kauppasopimuksia, joihin kuuluu sopimus tekstiili- ja vaatetustuotteista (jäljempänä TVS). Yhteisö liittyi sopimukseen Uruguayn kierroksen monenvälisissä kauppaneuvotteluissa (1986—1994) laadittujen sopimusten tekemisestä Euroopan yhteisön puolesta yhteisön toimivaltaan kuuluvissa asioissa 22 päivänä joulukuuta 1994 tehdyllä neuvoston päätöksellä 94/800/EY. [4]

4. TVS sisältää säännöt, joita sovelletaan kansainväliseen tekstiilikauppaan kymmenen vuoden siirtymäkauden aikana sektorin sisällyttämiseksi lopullisesti GATT-sopimukseen (TVS:n 1 artikla). TVS:n 2 artiklan 1 kohdan mukaan kaikki määrälliset rajoitukset kahdenvälisissä sopimuksissa on 60 päivän kuluessa TVS:n voimaantulosta ilmoitettava TVS:n nojalla perustetulle tekstiilitarkkailuelimelle. [5] WTO-sopimuksen voimaantulopäivänä jokaisen jäsenen on sisällytettävä GATTiin tämän sektorin tuotteet, jotka vuonna 1990 kattoivat vähintään 16 prosenttia tuotteiden tuonnin kokonaismäärästä (2 artiklan 6 kohta). Jäljellä olevat tuotteet sisällytetään kolmessa vaiheessa, jotka päättyvät WTO-sopimuksen voimassaolon 37. kuukauden ensimmäisenä päivänä, 85. kuukauden ensimmäisenä päivänä ja 121. kuukauden ensimmäisenä päivänä. Kolmannen vaiheen päättymispäivänä "tekstiili- ja vaatetussektorin on oltava sisällytettynä GATT 1994 -sopimukseen, kaikkien tämän sopimuksen alaisten rajoitusten tultua poistetuiksi" (2 artiklan 8 kohta,

4 — EYVL L 336, s. 1.

5 — TVS:n 8 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa: "Tämän sopimuksen täytäntöönpanon valvomiseksi, kaikkien tämän sopimuksen nojalla suoritettujen toimenpiteiden ja niiden määräysten mukaisuuden tutkimiseksi ja ryhtyäkseen tässä sopimuksessa erityisesti siltä edellytettäviin toimenpiteisiin, perustetaan tekstiilitarkkailuelin (TMB). TMB koostuu puheenjohtajasta ja 10 jäsenestä. Sen jäsenyyden on oltava tasapainoinen ja laajasti jäsenistöä edustava ja mahdollistettava jäsenten vaihtuminen asianmukaisin aikavälein. Jäsenet, jotka tavarakauppaneuvosto nimeää toimimaan TMB:ssä, nimittävät jäsenet, jotka suorittavat tehtävänsä henkilökohtaisessa ominaisuudessa."

erityisesti c alakohta). Eri joustavuusmekanismien osalta TVS:n 2 artiklan 16 kohdassa määrätään, että "joustavuusmääräysten, toisin sanoen siirto tuoteryhmästä toiseen, siirto seuraavalle vuodelle ja kiintiöennakko, joita sovelletaan kaikkiin tämän artiklan mukaisesti voimassa oleviin rajoituksiin, on oltava samat kuin MFA-pohjaiset kahdenväliset sopimukset edellyttävät 12 kuukauden jakson aikana ennen WTO-sopimuksen voimaantuloa". [6] Lisäksi määrätään, että "määrällisiä rajoituksia ei saa asettaa tai ylläpitää yhdistetylle käytölle, joka koskee siirtoa tuoteryhmästä toiseen, siirtoa seuraavalle vuodelle tai kiintiöennakkoa".

Euroopan yhteisön ja Pakistanin islamilaisen tasavallan sekä Euroopan yhteisön ja Intian tasavallan väliset kansainväliset sopimukset

5. Komissio parafoi 15.10.1994 Pakistanin kanssa tämän valtion ja yhteisön välillä tehdyn yhteisymmärryspöytäkirjan ja 31.12.1994 Intian kanssa tämän valtion ja yhteisön välillä tehdyn yhteisymmärryspöytäkirjan "sopimusten tekemisestä tekstiilituotteiden markkinoille pääsystä".

Pakistanin kanssa tehty yhteisymmärryspöytäkirja sisältää tietyn määrän sekä yhteisön puolesta että tämän kolmannen maan puolesta annettuja sitoumuksia. Erityisesti Pakistan sitoutuu poistamaan kaikki yhteisymmärryspöytäkirjan liitteessä II lueteltuihin tiettyihin tekstiilituotteisiin sovellettavat määrälliset rajoitukset. Komissio puolestaan sitoutuu siihen, että "kaikki rajoitukset, jotka tällä hetkellä vaikuttavat Pakistanin käsikutomo- ja kotiteollisuustuotteiden tuontiin, poistetaan *ennen WTO-sopimuksen voimaantuloa*" (7 kohta), ja että se "harkitsee myönteisessä hengessä Pakistanin hallituksen mahdollisesti esittämiä pyyntöjä olemassa olevien tariffikiintiörajoitusten hallinnoimisesta poikkeuksellisen joustavasti" (6 kohta).

Intian kanssa tehdyssä yhteisymmärryspöytäkirjassa määrätään, että Intian hallitus sitoo liitteessä nimenomaisesti lueteltuja tekstiili- ja vaatetustuotteita koskevat tullitariffinsa liitteessä luetelluille tasoille ja että "nämä tullit ilmoitetaan WTO:n sihteeristölle 60 päivän kuluessa WTO-sopi-

6 — Joustavuudella tarkoitetaan mahdollisuutta myöntää tuontilupia tuontikiintiöt ylittävälle tuonnille.

muksen voimaantulopäivästä". Siinä määrätään myös, että Intian hallitus voi "tiettyjen — — tuotteiden osalta ottaa käyttöön vaihtoehtoisia paljoustulleja" ja että tällaiset tullit ilmoitetaan "prosenttimääräisenä arvotullina tai rupiamääränä tuotetta/neliömetriä/kilogrammaa kohti riippuen siitä, kumpi näistä määristä on suurempi" (2 kohta). Euroopan yhteisö puolestaan poistaa 1.1.1995 lukien kaikki rajoitukset, joita sovelletaan Euroopan yhteisöjen ja Intian välisen sopimuksen 5 artiklassa tarkoitettujen käsikutomo- ja kotiteollisuustuotteiden vientiin Intiasta (5 kohta).[7] Yhteisö sitoutuu harkitsemaan myönteisessä hengessä "Intian hallituksen mahdollisesti esittämiä pyyntöjä poikkeuksellisen joustavuuden soveltamisesta — — kahdenvälisen tekstiilisopimuksen nojalla käytössä olevien joustojen lisäksi" yhteisymmärryspöytäkirjassa nimenomaisesti mainittuihin määriin saakka (6 kohta).

6. Komission 7.12.1995 tekemän ehdotuksen perusteella neuvosto teki 26.2.1996 kyseisten sopimusten tekemistä koskevan riidanalaisen päätöksen. Päätös hyväksyttiin määräenemmistöllä Espanjan, Kreikan ja Portugalin äänestäessä sitä vastaan.

7. Sopimukset Intian ja Pakistanin kanssa allekirjoitettiin 8.3. ja 27.3.1996.

8. Edellä mainittu 26.2.1996 tehty neuvoston päätös julkaistiin Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä 27.6.1996.

Tekstiilituotteiden tuontikiintiöitä koskeva yhteisön lainsäädäntö

9. Tiettyjen kolmansista maista peräisin olevien tekstiilituotteiden tuontiin sovellettavasta yhteisestä menettelystä 12 päivänä lokakuuta 1993 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 3030/93[8] (jäljempänä asetus N:o 3030/93) säädetään määrällisistä rajoituksista, jotka koskevat kolmansista maista peräisin olevien tekstiilituotteiden tuontia yhteisöön. Tämän asetuksen 1 artiklan 1 kohdassa, sellaisena kuin se on muutettuna 22.12.1994 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 3289/94,[9] säädetään, että asetusta sovelletaan " — sellaisten liitteessä I lueteltujen tekstiilituotteiden tuontiin, jotka ovat peräisin kolmansista maista, joiden kanssa yhteisö on tehnyt liitteessä II mainittuja kahdenvälisiä sopimuksia, pöytäkirjoja tai muita järjes-

7 — Euroopan talousyhteisön ja Intian tasavallan välisen tekstiilituotteiden kauppaa koskevan sopimuksen väliaikaisesta soveltamisesta 11 päivänä joulukuuta 1986 tehdyllä neuvoston päätöksellä 88/495/ETY (EYVL L 267, s. 1) tehtiin yhteisön ja Intian välillä sopimus, jonka 5 artiklassa määrätään yhteisön puolesta 21.3.1974 tehdyllä neuvoston päätöksellä 74/214/ETY (mainittu edellä alaviitteessä 2) tehdyn Geneven sopimuksen eli kansainvälistä tekstiilikauppaa koskevan sopimuksen 12 artiklan 3 kappaleeseen viitaten, että tuontikiintiöt eivät koske "käsinkudottuja kotiteollisuuskankaita, tällaisesta käsinkudotusta kankaasta valmistettuja käsintehtyjä kotiteollisuustuotteita eikä perinteisiä kansanomaisia käsiteollisuustuotteita".

8 — EYVL L 275, s. 1.

9 — Kolmansien maiden tiettyjen tekstiilituotteiden tuontia koskevista yhteisistä säännöistä annetun asetuksen (ETY) N:o 3030/93 muuttamisesta 22 päivänä joulukuuta 1994 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 3289/94 (EYVL L 349, s. 85).

telyitä, — sellaisten liitteessä X lueteltujen tekstiilituotteiden tuontiin, jotka eivät kuulu Maailman kauppajärjestöön (WTO) WTO:n sopimuksen tekstiili- ja vaatetustuotteista (ATC) 2 artiklan 6 kohdan mukaisesti ja jotka ovat liitteessä XI mainituista kolmansista WTO:hon kuuluvista maista peräisin".

Aineellinen kysymys

Yhteisön oikeusjärjestyksen yleisten periaatteiden loukkaaminen

10. Portugalin hallituksen mukaan neuvoston päätös ei ole lainmukainen, koska se on sekä yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden että WTO:n sääntöjen vastainen. Ensimmäisen lainvastaisuusväitteensä tueksi Portugalin hallitus vetoaa kumoamisperusteisiin, joiden mukaan neuvosto on loukannut a) yhteisön normien julkisuutta koskevaa periaatetta, b) avoimuusperiaatetta, c) yhteisön ja jäsenvaltioiden välisiä suhteita koskevan lojaalin yhteistyön periaatetta, d) luottamuksensuojan periaatetta, e) oikeusnormien taannehtivuuskiellon periaatetta, f) taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden periaatetta ja g) taloudellisten toimijoiden yhdenvertaisuuden periaatetta.

Kolme näistä perusteista on itsenäisiä suhteessa niihin väitteisiin, jotka koskevat päätöksen ja WTO:n sääntöjen ristiriitaa, joten niitä voidaan käsitellä heti. Kyseessä ovat julkisuusperiaatteen loukkaaminen (a kohta), avoimuusperiaatteen loukkaaminen (b kohta) ja oikeusnormien taannehtivuuskiellon periaatteen loukkaaminen (e kohta). Neljää muuta kanneperustetta käsitellään myöhemmin, kun on ensin tarkasteltu kahdenvälisten sopimusten määräysten yhteensoveltuvuutta monenvälisen WTO-sopimuksen ja sen liitteiden määräysten kanssa.

11. Väitteestä, jonka mukaan "yhteisön normien julkisuutta" koskevaa periaatetta on loukattu, totean vain, että yhteisön toimenpiteiden julkaisemista koskevassa perustamissopimuksen 191 artiklassa ei määrätä, että kansainvälisten sopimusten tekemistä koskevat päätökset on julkaistava. Nyttemmin vakiintuneen käytännön mukaan kansainvälisten sopimusten tekemistä koskevat neuvoston päätökset kuitenkin julkaistaan Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä. Tosiseikkojen osalta totean, että helmikuussa 1996 tehty riidanalainen päätös julkaistiin vuoden 1996 kesäkuussa eli noin neljä kuukautta myö-

hemmin. Mielestäni päätöstä ei ole perusteltua kumota tällaisen viivästyksen vuoksi.

12. Toisen, avoimuusperiaatteen loukkaamista koskevan kanneperusteen tueksi Portugalin hallitus vetoaa yhteisön lainsäädännön valmistelun laadusta 8.6.1993 annettuun neuvoston päätöslauselmaan. [10] Neuvoston tavoin on todettava, että kyseisellä päätöslauselmalla ei ole sitovaa oikeusvaikutusta [11] eikä se velvoita toimielimiä noudattamaan erityissääntöjä lainsäädäntötoimenpiteitä laatiessaan; päätöslauselma on pikemminkin poliittinen sitoumus siitä, että toimenpiteet laaditaan selviksi ja sellaisiksi, että niiden adressaatit ja yleisemmin kaikki ne, joita asia koskee, voivat ymmärtää ne. On kuitenkin tosiasia, että päätös on kaikin puolin selvä sekä molempien kansainvälisten sopimusten tekemiseen liittyvien säännösten sanamuodon osalta että molempien yhteisymmärryspöytäkirjojen sisältämien sääntöjen osalta; näissä pöytäkirjoissa määrätään sopimuspuolten keskinäisistä sitoumuksista tekstiilituotteiden kaupan asteittaiseksi vapauttamiseksi. Kantajana olevan valtion moite siitä, että päätöksessä ei mainita nimenomaisesti niitä aikaisempien toimenpiteiden säännöksiä, joita sillä muutetaan tai jotka sillä kumotaan, ei tee tästä päätöksestä pätemätöntä, koska tällaisten mainintojen puuttuminen ei merkitse minkään oikeussäännön rikkomista sillä tavalla, että päätös olisi perusteltua kumota. Mielestäni myös tämä kanneperuste on näin ollen perusteeton.

13. Riidanalainen päätös ei ole lainvastainen myöskään sen vuoksi, että sillä olisi loukattu yhteisön toimenpiteiden taannehtivuuskiellon periaatetta. Pitää paikkansa, että helmikuussa 1996 tehty päätös koskee kahden sellaisen sopimuksen tekemistä, joilla yhteisö on sitoutunut sisämarkkinoiden asteittaista avaamista koskeviin velvoitteisiin Pakistanin osalta vuodesta 1994 lähtien ja Intian osalta vuodesta 1995 lähtien, mutta mielestäni tällaisista sitoumuksista määräämisellä ei loukata taannehtivuuskiellon periaatetta, johon kantajana oleva valtio on vedonnut.

Neuvosto huomauttaa tästä, että yhteisymmärryspöytäkirjat parafoitiin vuonna 1994, joten on luonnollista, että ne sisältävät määräyksiä, jotka koskevat tekstiilien tuontia vuodesta 1995 lähtien. Vastaajana oleva toimielin toteaa, että koska riidanalaisen päätöksen mukaan kyseiset sopimukset tulevat voimaan allekirjoituspäivänään eli 8.3. ja 27.3.1996, niitä ei kuitenkaan ole säädetty sovellettavaksi taannehtivasti. Mielestäni neuvosto sekoittaa toimenpiteen voimaantulon ja sen ajallisen vaikutuksen. Koska päätöksessä ei ole nimenomaista voimaantulosäännöstä ja koska se on julkaistu Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä, se on yleissäännön mukaan tullut voimaan 20. päivänä siitä,

10 — EYVL C 166, s. 1.

11 — Päätöslauselmista, joilla sisältönsä perusteella on sitovia oikeusvaikutuksia, ks. asia 108/83, Luxemburg v. parlamentti, tuomio 10.4.1984 (Kok. 1984, s. 1945, 23 kohta) ja yhdistetyt asiat C-213/88 ja C-39/89, Luxemburg v. parlamentti, tuomio 28.11.1991 (Kok. 1991, s. I-5643, 25—27 kohta).

kun se on julkaistu (perustamissopimuksen 191 artikla). Päätöksessä ei myöskään säädetä nimenomaisesti, että sen säännöksillä on taannehtiva vaikutus. Vaikka taannehtivasta vaikutuksesta ei ole säädetty, riidanalainen toimenpide voi tässä tapauksessa silti sitoa yhteisöä sopimusten tekemistä edeltävän ajan osalta, koska sopimukset sisältävät nimenomaisesti joukon sitoumuksia, jotka velvoittavat yhtäältä yhteisöä ja toisaalta muita sopijavaltioita ja jotka on täytettävä jo vuosista 1994 ja 1995 lähtien. Toisin kuin neuvosto väittää, toimenpiteen todellista voimaantulopäivää ei ole määritettävä kansainvälisiä sopimuksia koskevien yleissääntöjen perusteella eikä etenkään Wienissä 22.5.1969 tehdyn valtiosopimusoikeutta koskevan yleissopimuksen 24 artiklan perusteella, joka koskee kansainvälisten sopimusten voimaantuloa, vaan on pikemminkin arvioitava, voidaanko yhteisön oikeuden yleiset periaatteet huomioon ottaen katsoa, että riidanalaisten sopimusten määräyksillä on ollut vaikutuksia vuosista 1994 ja 1995 lähtien.

Yhteisön toimenpiteiden taannehtivuuskiellon yleistä periaatetta on tunnetussa ja vakiintuneessa oikeuskäytännössä tulkittu niin, että toimenpiteellä voi poikkeuksellisesti olla taannehtivia vaikutuksia, mutta vain jos taannehtiva vaikutus on perusteltu toimenpiteen kohteen vuoksi ja jos tämä vaikutus ei loukkaa niiden, joita asia koskee, perusteltua luottamusta. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa on ilmeistä, että sopimusten tekemistä koskevan toimenpiteen taannehtivuus on perusteltua sen vuoksi, että yhteisö on nimenomaisesti antanut toisille sopimusvaltioille sitoumuksen siitä, että se vapauttaa näistä valtioista peräisin olevien tekstiilituotteiden pääsyn markkinoille asteittain vuosista 1994 ja 1995 lähtien; jos sopimusten tekemistä koskevalla toimenpiteellä lykättäisiin yhteisön markkinoiden avaamista koskevan prosessin alkamista, sopimusten sisältöä muutettaisiin (siitä riippumatta, voiko sopimuksissa määrätty järjestelmä tosiasiassa vaikuttaa jo ennen sopimusten voimaantuloa tuotujen tuotteiden kauppaan). Asianomaisten henkilöiden perustellun luottamuksen loukkaamisen osalta katson, että alan toimijoilla ei voi olla erityisiä odotuksia tuontikiintiöiden pysyttämisen osalta, koska tekstiilikaupan vapauttamisesta neuvoteltiin pitkään Uruguayn kierroksella ja koska komissio on juuri Intian kanssa vuoden 1994 lopussa tehdyn yhteisymmärryspöytäkirjan nojalla kumonnut asetuksella N:o 3053/95 [12] jo vuoden 1995 alusta lähtien tekstiilituotteiden tuontia yhteisöön koskevasta asetuksesta N:o 3030/93 sen osan, jossa säädettiin tariffikiintiöiden vahvistamisesta Intiasta peräisin oleville käsintehdyille tekstiilituotteille. Tämän perusteella katson, että myös tätä kanneperustetta on pidettävä perusteettomana.

12 — Tiettyjen kolmansista maista peräisin olevien tekstiilituotteiden tuontiin sovellettavasta yhteisestä menettelystä annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3030/93 liitteiden I, II, III, V, VI, VII, VIII, IX ja XI muuttamisesta 20 päivänä joulukuuta 1995 annettu komission asetus (EY) N:o 3053/95 (EYVL L 323, s. 1). Portugalin tasavalta on riitauttanut tämän asetuksen yhteisöjen tuomioistuimeen 21.3.1996 jättämällään kanteella (asia C-89/96).

Maailman kauppajärjestön sopimusten määräysten rikkominen

— Maailman kauppajärjestön sopimusten määräysten rikkomista koskevien kanneperusteiden tutkittavaksi ottaminen

a) Yleistä: GATTin sääntöjen välitöntä oikeusvaikutusta koskeva oikeuskäytäntö

14. Tukeakseen väitettään, jonka mukaan Maailman kauppajärjestön sääntöihin on mahdollista vedota, Portugalin hallitus toteaa, että riidanalainen päätös tekstiilituotteiden kauppaa koskevien kahdenvälisten sopimusten tekemisestä Intian ja Pakistanin kanssa on GATTin määräysten täytäntöönpanotoimi, joten näihin sääntöihin voidaan asiassa Saksa vastaan komissio 5.10.1994 annetun hyvin tunnetun tuomion [13] mukaan vedota tässä tapauksessa siitä huolimatta, että niillä ei ole välitöntä oikeusvaikutusta. Neuvosto kiistää, että riidanalaisella toimenpiteellä pantaisiin täytäntöön WTO:n sääntöjä, ja katsoo, että todellisuudessa Portugalin hallitus väittää, että yhteisön ja Intian välillä tehdyn kahdenvälisen sopimuksen ja tekstiilialaa koskevan monenvälisen sopimuksen eli TVS:n (joka on Maailman kauppajärjestön perustamissopimuksen liitteenä) välillä on ristiriita, jonka tutkiminen kuuluu tällä monenvälisellä sopimuksella perustetun tekstiilitarkkailuelimen yksinomaiseen toimivaltaan. Komissio puolestaan tyytyy toteamaan, että Maailman kauppajärjestön sääntöjä ei voida käyttää perusteena toimenpiteen lainmukaisuutta arvioitaessa, koska niillä ei neuvoston nimenomaisen tahdon vuoksi ole välitöntä oikeusvaikutusta; neuvosto on WTO-sopimuksen tekemistä koskevassa toimenpiteessään eli tarkemmin sanottuna 22.12.1994 tekemässään päätöksessä todennut nimenomaisesti, että tämän sopimuksen ja sen liitteiden määräyksiin ei voida vedota suoraan "yhteisön ja jäsenvaltioiden tuomioistuimissa" (päätöksen 94/800/EY 11. perustelukappale).

Jotta voitaisiin ratkaista, voidaanko Portugalin hallituksen esittämät kumoamisperusteet ottaa tutkittaviksi, on syytä täsmentää, millainen oikeusvaikutus kansainvälisillä sopimuksilla on yhteisön oikeusjärjestyksessä, kun otetaan huomioon erityisesti tullitariffeja ja kauppaa koskevaa yleissopimusta koskeva oikeuskäytäntö.

15. Perustamissopimuksen 228 artiklan 7 kohdassa määrätään, että tässä artiklassa vahvistettujen edellytysten mukaisesti yhteisön ja yhden tai useamman valtion tai kansainvälisen järjestön välillä tehdyt sopimukset "sitovat yhteisön toimielimiä ja jäsenvaltioita". Kansainväliset sopimukset ovat näin ollen oikeuslähteitä, joita toimielinten on noudatettava. Kuten asiassa Haegeman vuonna 1974 annetussa tuomiossa todetaan, kansainvälinen sopimus on "yhteisön osalta 177 artiklan ensim-

13 — Asia C-280/93, Saksa v. komissio, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-4973).

mäisen kohdan b alakohdassa tarkoitettu yhteisön toimielimen säädös, joka muodostaaa olennaisen osan yhteisön oikeusjärjestystä sopimuksen tultua voimaan". [14] Toimielinten on johdettuun oikeuteen kuuluvista toimenpiteistä päättäessään näin ollen noudatettava kansainvälisistä sopimuksista peräisin olevia sääntöjä sopimusten tekohetkestä lähtien. Yhteisön oikeuslähteiden ja sopimusten määräysten mahdollinen ristiriita merkitsee pääsääntöisesti sitä, että yhteisön toimenpide on sillä tavalla virheellinen, että sen kumoaminen on perusteltua.

Yhteisöjen tuomioistuin on toimiessaan toimielimenä, jonka kuuluu turvata yhteisön oikeuden noudattaminen ja siis kaikkien niiden oikeuslähteiden — myös yhteisön tekemien sopimusten — noudattaminen, joilla on oikeusvaikutuksia yhteisön oikeusjärjestyksessä, katsonut, että sillä on toimivalta antaa ennakkoratkaisuja näiden sopimusten tulkinnasta, jotta "taattaisiin niiden yhdenmukainen soveltaminen kaikkialla yhteisössä". [15] Tämän jälkeen yhteisöjen tuomioistuin on useissa kansainvälisten sopimusten tulkintaa koskeneissa tuomioissa katsonut, että arvioitaessa, onko sopimuksen määräyksellä välitön oikeusvaikutus jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksissä, on yhtäältä tutkittava, onko määräys selvä, täsmällinen ja ehdoton, ja toisaalta arvioitava sen sisältöä sopimuksen kohteen, tavoitteen ja asiayhteyden valossa. [16]

16. Kun on kysymys erityisesti GATTiin tai GATTin yhteydessä tehtyihin sopimuksiin sisältyvistä säännöistä, yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että sillä ei pääsääntöisesti ole toimivaltaa tulkita GATTin sääntöjä eikä ratkaista niiden kanssa ristiriidassa olevien yhteisön toimenpiteiden lainmukaisuutta, joten näitä kansainvälisiä sääntöjä ei sen mukaan voida käyttää perusteena arvioitaessa yhteisön toimenpiteiden lainmukaisuutta.

Seuraavaksi tarkastellaan sitä, miten yhteisöjen tuomioistuin on päätynyt katsomaan, ettei sillä ole tällaista toimivaltaa. Vuonna 1972 vireille tulleissa yhdistetyissä asioissa International Fruit Company ym. [17] oli kysymys hedelmä- ja vihannesalan yhteistä markkinajärjestelyä koskevien kolmen sellaisen asetuksen pätevyydestä, joiden väitettiin olevan ristiriidassa GATTin 11 artiklan kanssa. Yhteisöjen tuomioistuin vahvisti, että sillä on toimivalta antaa ennakkoratkaisuja yhteisön toimielinten säädösten pätevyydestä myös silloin, kun pätemättömyyden väitetään johtuvan siitä, että säädös on ristiriidassa kansainvälisen oikeuden määräysten kanssa;

14 — Asia 181/73, Haegeman, tuomio 30.4.1974 (Kok. 1974, s. 449, erityisesti 2—6 kohta).

15 — Ks. tältä osin em. asia Haegeman, tuomion 6 kohta.

16 — Asia 87/75, Bresciani, tuomio 5.2.1976 (Kok. 1976, s. 129, 16 kohta); asia 270/80, Polydor ym., tuomio 9.2.1982 (Kok. 1982, s. 329, 14 kohta ja sitä seuraavat kohdat); asia 17/81, Pabst & Richard, tuomio 29.4.1982 (Kok. 1982, s. 1331, 26 ja 27 kohta); asia 104/81, Kupferberg, tuomio 26.10.1982 (Kok. 1982, s. 3641, 11—14 ja 23 kohta); asia 12/86, Demirel, tuomio 30.9.1987 (Kok. 1987, s. 3719, 14 kohta); asia C-192/89, Sevince, tuomio 30.9.1990 (Kok. 1990, s. I-3461, 15 kohta); asia C-18/90, Kziber, tuomio 31.1.1991 (Kok. 1991, s. I-199, 15 kohta) ja asia C-432/92, Anastasiou ym., tuomio 5.7.1994 (Kok. 1994, s. I-3087).

17 — Yhdistetyt asiat 21/72—24/72, International Fruit Company ym., tuomio 12.12.1972 (Kok. 1972, s. 1219).

yhteisöjen tuomioistuin totesi kuitenkin seuraavaa: "Jotta yhteisön säädöksen yhteensoveltumattomuus kansainvälisen oikeuden määräyksen kanssa voisi vaikuttaa kyseisen säädöksen pätevyyteen, on edellä mainitun määräyksen ensinnäkin oltava yhteisöä sitova." Vaikka yhteisöjen tuomioistuin siis vahvisti, että sillä on toimivalta tutkia pätemättömyysperusteita, jotka perustuvat säädöksen ristiriitaan kansainvälisen oikeuden kanssa, se katsoi, että se voi käyttää toimivaltaansa vain, jos GATTin määräykseen voidaan vedota kansallisessa tuomioistuimessa. Yhteisöjen tuomioistuin nimittäin totesi, että "jos pätemättömyyteen vedotaan kansallisessa tuomioistuimessa, on kyseisen määräyksen lisäksi oltava luonteeltaan sellainen, että yhteisön yksityisillä oikeussubjekteilla on oikeus vedota siihen tuomioistuimessa" (tuomion 4—9 kohta).

Tämän jälkeen yhteisöjen tuomioistuin siis tarkasteli, "tuottavatko GATTin määräykset yhteisön yksityisille oikeussubjekteille oikeuden vedota niihin tuomioistuimessa yhteisön säädöksen pätevyyden kiistämiseksi". Yhteisöjen tuomioistuin jatkoi, että tämän selvittämiseksi "on tarkasteltava samalla kertaa yleissopimuksen tarkoitusta, rakennetta ja sanamuotoa" (tuomion 19—20 kohta). GATT-sopimuksen tunnusomaisia piirteitä arvioituaan yhteisöjen tuomioistuin päätteli, että tämän sopimuksen määräyksiin ei voida vedota kansallisissa tuomioistuimissa; tämä johtuu pääasiallisesti kahdesta syystä eli ensinnäkin siitä, että sopimuksen määräykset ovat hyvin joustavia, koska ne sallivat useita poikkeamismahdollisuuksia ja ennen kaikkea sen, että valtiot voivat toteuttaa yksipuolisia toimenpiteitä poikkeuksellisissa vaikeuksissa, ja toiseksi siitä, että sopimukseen liittyneiden valtioiden välisten erimielisyyksien ratkaisemista koskeva järjestelmä on epätäydellinen. Yhteisöjen tuomioistuin on tämän vuoksi katsonut, että vaikka jäsenvaltioille aikaisemmin kuulunut toimivalta GATTin soveltamisalalla on EY:n perustamissopimuksen nojalla siirtynyt yhteisölle ja vaikka GATTin määräyksiä on pidettävä sitovina yhteisön oikeusjärjestyksessä, yksityiset oikeussubjektit eivät voi vedota GATTiin kansallisissa tuomioistuimissa, joten yhteisöjen tuomioistuin ei voi ratkaista yhteisön toimenpiteen ja GATTin määräyksen välistä ristiriitaa perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla esitetyn pätevyyttä koskevan kysymyksen yhteydessä. [18] Yhteisöjen tuomioistuin on myöhemmin asiassa SIOT ja yhdistetyissä asioissa SPI ja SAMI 16.3.1983 antamissaan tuomioissa sekä asiassa Chiquita Italia 12.12.1995 antamassaan tuomiossa [19] samalla tavalla päätellen katsonut, että sillä ei ole toimivaltaa tulkita GATTin sääntöjä perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla vireille tulleissa asioissa.

17. Edellä mainitussa asiassa Saksa vastaan neuvosto 5.10.1994 annetussa tuomiossa, johon asianosaiset ovat vedonneet, yhtei-

18 — Vastaavasti ks. asia 9/73, Schlüter, tuomio 24.10.1973 (Kok. 1973, s. 1135, 27 kohta).

19 — Asia 266/81, SIOT, tuomio 16.3.1983 (Kok. 1983, s. 731, 12 kohta); yhdistetyt asiat 267/81—269/81, SPI ja SAMI, tuomio 16.3.1983 (Kok. 1983, s. 801, 23 ja 24 kohta) sekä asia C-469/93, Chiquita Italia, tuomio 12.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4533, 25—29 kohta).

söjen tuomioistuinten toimivaltaa rajoitettiin vastaavalla tavalla myös perustamissopimuksen 173 artiklan nojalla vireille tulleiden oikeudenkäyntien osalta. Kyseisessä tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että GATTin määräysten merkittävä joustavuus samoin kuin erimielisyyksien ratkaisemista koskevan järjestelmän joustavuus eivät merkitse pelkästään sitä, "ettei yhteisön oikeussubjekti voi vedota kyseiseen sopimukseen tuomioistuimessa yhteisön toimenpiteen lainmukaisuuden kiistämiseksi vaan myös sitä, että yhteisöjen tuomioistuin ei voi — — ottaa GATT-sopimuksen määräyksiä huomioon yhteisön toimenpiteen lainmukaisuuden arvioimiseksi sellaisen kanteen yhteydessä, jonka jäsenvaltio on nostanut perustamissopimuksen 173 artiklan ensimmäisen kohdan mukaisesti" (tuomion 109 kohta). Toisin sanoen se, että GATT-sopimus ei miltään osin ole välittömästi sovellettavissa, merkitsee paitsi sitä, että kansallinen tuomioistuin ei voi soveltaa sopimuksen määräyksiä eikä esittää kahden oikeuslähteen välistä ristiriitaa koskevaa ennakkoratkaisukysymystä, myös sitä, että yhteisöjen tuomioistuin ei voi ratkaista sellaisen yhteisön toimenpiteen lainmukaisuudesta, jota koskevassa suorassa kumoamiskanteessa väitetään, että se on ristiriidassa GATTin säännön kanssa. Yhteisöjen tuomioistuin on nimittäin katsonut, että "GATT-sopimuksen erityispiirteisiin kuuluu, että sen säännöt *eivät ole luonteeltaan ehdottomia*" — ilmeisestikin riippumatta siitä, ovatko jotkin näistä säännöistä mahdollisesti sisällöltään ehdottomia — ja ettei "velvoite niiden tunnustamiseen sopimuspuolten valtionsisäisessä oikeusjärjestyksessä välittömästi sovellettaviksi kansainvälisiksi oikeussäännöiksi voi perustua kyseisen sopimuksen tarkoitukseen, rakenteeseen tai sanamuotoon". Yhteisöjen tuomioistuin on päätellyt tästä, että juuri *tällaisen velvoitteen puuttumisen vuoksi* sen ei kuulu valvoa, onko sellainen yhteisön toimenpide, jonka väitetään olevan ristiriidassa GATTin sääntöjen kanssa, lainmukainen. Yhteisöjen tuomioistuin on edelleen asiassa Saksa vastaan neuvosto antamassaan tuomiossa kahteen aikaisempaan asiaan viitaten[20] myöntänyt, että sillä on toimivalta harjoittaa tällaista valvontaa ainoastaan kahdessa tapauksessa eli vain,

20 — Asiassa Saksa vastaan neuvosto vuonna 1994 annetussa tuomiossa viitataan nimenomaisesti kahteen tuomioon, jotka ovat ensi arviolta poikkeuksia siitä, miten GATTin sääntöjen oikeusvaikutukseen on yleensä suhtauduttu. Ensimmäinen näistä on asiassa 70/87, Fediol, 22.6.1989 annettu tuomio (Kok. 1989, s. 1781). Kyseisessä tapauksessa Fediol-niminen yritys kiisti sellaisen komission toimenpiteen lainmukaisuuden, jolla tämä oli hylännyt valituksen, jonka kantaja oli tehnyt yhteisen kauppapolitiikan lujittamisesta erityisesti suojauduttaessa laittomilta kauppatavoilta 17 päivänä syyskuuta 1984 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2641/84 (EYVL L 252, s. 1) 3 artiklan 5 kohdan perusteella. Tämän asetuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaan laittomina kauppatapoina pidetään kaikkia kolmansien maiden *kansainvälistä kauppaa koskevia* toimia, jotka eivät ole kansainvälisen oikeuden tai yleisesti hyväksyttyjen sääntöjen mukaisia. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että asetuksen 3 ja 2 artiklassa yhdessä annetaan toimijoille, joita asia koskee, oikeus "vedota komissiolle toimittamassaan valituksessa GATT-sopimukseen sellaisten kauppatapojen laittomuuden osoittamiseksi, joista niille on aiheutunut vahinkoa". Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että sillä on tällaisessa tapauksessa toimivalta "valvoa sopimuksen määräysten soveltamisesta tehdyn komission päätöksen laillisuutta" (tuomion 22 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin katsoi siis, että vaikka GATTin määräyksillä ei pääsääntöisesti ole välitöntä oikeusvaikutusta, asetuksessa N:o 2641/84 oleva nimenomainen viittaus antoi yksityisille oikeussubjekteille oikeuden vedota niihin. Tämä tuomio näyttäisi vastaavan sitä yleisesti omaksuttua kantaa, jonka mukaan GATTin säännöillä ei ole välitöntä oikeusvaikutusta. Samaa ei voida sanoa asiassa C-69/89, Nakajima v. neuvosto, 7.5.1991 annetusta tuomiosta (Kok. 1991, s. I-2069). Tässä asiassa yhteisöjen tuomioistuin nimittäin piti lähtökohtana sitä, että GATTin määräykset sitovat yhteisöä, jolloin yhteisöä sitoo myös polkumyynnin ehkäisemistä koskeva koodi, "joka on annettu yleissopimuksen 6 artiklan täytäntöönpanemiseksi". Tätä toteamusta johdonmukaisesti seuraten yhteisöjen tuomioistuin totesi, että kun on riitautettu toimenpide, josta on päätetty sellaisten kansainvälisten velvoitteiden täyttämiseksi, joihin on sitouduttu tämän koodin perusteella, sen on "varmistettava, että yleissopimuksen määräyksiä ja sen täytäntöönpanotoimenpiteitä noudatetaan", ja näin ollen "tutkittava, onko neuvosto — — ylittänyt näin vahvistetun oikeudellisen kehyksen rajat, ja onko se — — rikkonut polkumyyntiä ehkäisevää koodia". Kyseisessä tapauksessa Nakajima-niminen yhtiö väitti, että polkumyynnillä tai vientituella muista kuin Euroopan talousyhteisön jäsenvaltioista tapahtuvalta tuonnilta suojautumisesta 11 päivänä heinäkuuta 1988 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 2423/88 (EYVL L 209, s. 1) on ristiriidassa polkumyynnin ehkäisemistä koskevan koodin kanssa eli tullitariffeja ja kauppaa koskevan yleissopimuksen 6 artiklan täytäntöönpanoa koskevan sopimuksen kanssa, jonka yhteisö on hyväksynyt vuosien 1973—1979 kauppaneuvotteluista johtuvien monenvälisten sopimusten tekemisestä 10 päivänä joulukuuta 1979 tehdyllä neuvoston päätöksellä 80/271/ETY (EYVL L 71, s. 1). Mielestäni viimeksi tarkasteltu tuomio vastaa paremmin kansainvälisiä sopimuksia koskevaa yleistä oikeuskäytäntöä, ja siinä erkaannutaan niistä arviointiperusteista, joita on käytetty arvioitaessa, mitä oikeusvaikutuksia GATT-sopimuksella on yhteisön johdettuun oikeuteen nähden.

"jos yhteisön tarkoituksena olisi ollut panna kyseisellä toimenpiteellä täytäntöön jokin erityinen velvoite, johon se on sitoutunut GATT-sopimuksen yhteydessä, tai jos yhteisön toimenpiteessä nimenomaisesti viitattaisiin joihinkin tiettyihin GATT-sopimuksen määräyksiin" (tuomion 111 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin on siten viitannut oikeuskäytäntöön, joka ei vastaa täydellisesti sitä klassista oikeuskäytäntöä, jonka mukaan GATTin säännöillä ei ole välitöntä oikeusvaikutusta eivätkä yhteisöjen tuomioistuimet näin ollen voi soveltaa niitä, ja katsonut, että näillä määräyksillä on yhteisön oikeusjärjestyksessä sitovia vaikutuksia vain silloin, kun riitautetulla toimenpiteellä pannaan täytäntöön GATT-sopimuksen määräyksiä, jolloin GATTin sääntöjen ja yhteisön säännösten välillä on toiminnallinen yhteys, ja silloin, kun yhteisön toimenpiteessä viitataan nimenomaisesti kansainvälisiin sääntöihin.

18. Edellä tarkasteltu oikeuskäytäntö aiheuttaa hämmennystä, koska sen mukaan GATTia ja sen perusteella tehtyjä sopimuksia voidaan pitää oikeuslähteenä ja näin ollen käyttää perusteena arvioitaessa, ovatko yhteisön toimenpiteet lainmukaisia yhteisön oikeusjärjestyksen sisällä, vain jos yksityiset oikeussubjektit voivat vedota GATT-sopimuksen määräyksiin tuomioistuimissa. Tämä edellytys on ensimmäisen kerran ilmaistu säädöksen pätevyyttä koskeneessa ennakkoratkaisuasiassa ja siis kansallisesta tuomioistuimesta peräisin olleessa asiassa. Yhteisöjen tuomioistuin päätyi edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa International Fruit Company ym. antamassaan tuomiossa siihen ratkaisuun, että GATTin sääntöjä ei voitu soveltaa, koska niihin ei voitu vedota kansallisessa tuomioistuimessa ja koska kansallisella tuomioistuimella ei näin ollen ollut toimivaltaa esittää ennakkoratkaisukysymystä siitä, onko yhteisön toimenpide pätevä kyseisiin sopimusmääräyksiin nähden. Tältä osin on todettava ainoastaan, että periaatteessa yhteisön toimenpiteen lainmukaisuuden arviointi ei riipu siitä, onko määräyksellä, johon vedotaan lainmukaisuusperusteena, välitön oikeusvaikutus, jos toimenpiteen väitetään olevan ristiriidassa ylemmänasteisten yhteisön säännösten kanssa tai muiden kansainvälisen oikeuden määräysten kuin GATTin määräysten kanssa.[21] Vielä suurempaa hämmennystä aiheuttaa se, että jäsenvaltioiden kaltaiset erityisasemassa olevat oikeussubjektit eivät voi perustamissopimuksen 173 artiklan mukaisilla suorilla kanteilla vireille tulleissa asioissa vedota näihin samoihin GATTin määräyksiin siinä tarkoituksessa, että niitä käytettäisiin perusteena arvioitaessa toimenpiteen lainmukaisuutta. On mahdoton ymmärtää, miksi kysymykseen siitä, voidaanko kansainvälistä sopimusta käyttää perusteena arvioitaessa yhteisön toimenpiteen lainmukaisuutta, pitäisi soveltaa niitä edellytyksiä, jotka yleensä koskevat yhteisön tekemien kansainvälisten sopimusten määräysten välittömän oikeusvaikutuksen tunnustamista nimenomaan yhteisön oikeusjärjestyksessä. Mielestäni on pikemminkin niin, että jos sopimuksen määräys on selvä, täsmällinen ja ehdoton, sitä voidaan pääsääntöisesti käyttää perusteena arvioitaessa yhteisön toimenpiteiden lainmukaisuutta. Tätä koskeva yhteisön

21 — Vastatessaan säädöksen pätevyyttä koskeneeseen kysymykseen, joka koski Jugoslavian kanssa tehdyn kansainvälisen sopimuksen soveltamisen keskeyttämistä koskevan neuvoston asetuksen ja valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 65 artiklaan sisältyvän kansainvälisen tapaoikeudellisen säännön ristiriitaa, yhteisöjen tuomioistuin totesi äskettäin, että tapaoikeuden sääntöihin voidaan vedota siitä riippumatta, onko niillä välitön oikeusvaikutus, koska nämä säännöt joka tapauksessa sitovat yhteisöä, jonka on käytettävä toimivaltaansa kansainvälistä oikeutta noudattaen. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että yksityinen oikeussubjekti voi vedota "kansainvälisen tapaoikeuden perusnormeihin niitä soveltaen annettua kiistanalaista asetusta vastaan, jossa häneltä evätään yhteistyösopimuksen mukainen tullietuuskohtelu" (asia C-162/96, Racke, tuomio 16.6.1998, Kok. 1998, s. I-3655, 48 kohta).

oikeus huomioon ottaen on kuitenkin todettava, että normi, jolla on nämä ominaisuudet, ei väistämättä anna yksityisille oikeussubjekteille kanneoikeutta. Jotta tällainen vaikutus syntyisi ja jotta yksityiset oikeussubjektit voisivat siis vedota sopimuksen määräyksiin tuomioistuimissa, edellytetään, että sopimuksen yleisestä asiayhteydestä ilmenee, että yksityiset oikeussubjektit voivat vedota sen määräyksiin tuomioistuimissa. Tämän perusteella totean, että vaikka sopimuksen määräys ei ehkä ole välittömästi sovellettava, ei silti ole perusteltua katsoa, että se ei sido yhteisön toimielimiä ja että sitä ei näin ollen voida (yhteisössä) käyttää perusteena arvioitaessa yhteisön toimenpiteen lainmukaisuutta.

Jos katsottaisiin, että WTO:n sääntöjä voidaan soveltaa ja tulkita ainoastaan silloin, kun toimenpiteellä pannaan täytäntöön näitä sääntöjä tai kun siinä nimenomaisesti viitataan niihin, sopimusmääräysten oikeusvaikutus saatettaisiin riippumaan siitä, että yhteisön oikeusjärjestystä mukautetaan vastaamaan tätä kansainvälistä oikeuslähdettä täytäntöönpano- tai soveltamistoimenpiteellä, jolloin perustamissopimuksen 228 artiklan 7 kohdan ulottuvuus supistuu, vaikka yhteisöjen tuomioistuimen tulkinnan mukaan tämä perustamissopimuksen määräys tarkoittaa, että kansainvälisillä sopimuksilla on oikeusvaikutuksia yhteisön oikeusjärjestyksessä sopimuksen tekohetkestä alkaen.

b) WTO:n sääntöjen välitön sovellettavuus ja neuvoston päätöksen 94/800/EY 11. perustelukappaleen ulottuvuus

19. Edellä olevan huomioon ottaen siirryn tarkastelemaan WTO:n sääntöjen oikeusvaikutusta ja näin ollen niiden mahdollista välitöntä sovellettavuutta siinä merkityksessä kuin edellä on tarkoitettu. Oikeusopissa on perustellusti korostettu sitä, että Maailman kauppajärjestön säännöt eroavat luonteeltaan aikaisemman GATT-sopimuksen määräyksistä; viimeksi mainittu oli väliaikainen sopimus, jossa määrättiin joustavasta, jäsenvaltioiden toimivaltaan perustuvasta järjestelmästä, joka rajoitti yksittäisten määräysten sitovuutta ja jossa tämän logiikan mukaisesti ei määrätty täsmällisesti määritellystä ja suljetusta riitojenratkaisujärjestelmästä. Vaikka edellä esitetyn perusteella on todettava, että nämä erityispiirteet eivät lähtökohtaisesti estä sitä, että kansainvälisen sopimuksen yksittäisellä määräyksellä voi olla erityisiä sitovia vaikutuksia sellaisiin kansainvälisen oikeuden oikeussubjekteihin — ja näin ollen tällaisten oikeussubjektien toimielimiin —, jotka ovat ratifioineet sopimuksen tai joita sopimus sitoo välillisesti (kuten vuoden 1947 GATT-sopimus yhteisöä), on kuitenkin otettava huomioon kansainvälisen kaupan vapauttamista koskevien sopimusten muutosprosessi, joka on johtanut sellaisen toimielimen kaltaisen kansainvälisen organisaation eli Maailman kauppajärjestön perustamiseen, joka on rakenteeltaan tasapainoisempi ja vakaampi kuin vuoden 1947 sopimuksella perustettu elin. Ennen kaikkea on pakko myöntää, että useat Maailman kauppajärjestön perusta-

missopimukseen liitettyjen sopimusten määräykset sisältävät ehdottomia velvoitteita ja kieltoja, joista aiheutuu sopimuspuolille täsmällisiä sitoumuksia niiden keskinäisissä suhteissa.

Huomioon on lisäksi otettava vielä riitojenratkaisujärjestelmän uudistaminen, jota on kirjallisuudessa käsitelty paljon ja jonka osalta on perustellusti todettu, että järjestelmä ei nykymuodossaan jätä suurta reagointivapautta valtiolle, joka katsoo toisen sopimuspuolen lainvastaisen käyttäytymisen loukkaavan itseään. Yleisjärjestelmän [22] mukaan perustetaan yleisneuvosto, joka toimii muun muassa riitojenratkaisuelimenä (WTO-sopimuksen IV artiklan 3 kohta). Riitojenratkaisuelin nimittää paneelin, jotka ratkaisee täysin itsenäisesti WTO-sopimuksen sääntöjen mahdolliset rikkomiset (riitojen ratkaisusta annettuja sääntöjä ja menettelyjä koskevan sopimuksen 6 artiklan 1 kohta). Paneeli hyväksyy paneeliraportin läsnä olevien jäsenten äänten enemmistöllä. Yksimielisyyttä vaaditaan ainoastaan silloin, kun raportti hylätään, jolloin valtion, jonka on katsottu rikkoneen WTO:n sääntöä, esittämä vastalause ei riitä estämään raportin hyväksymistä (riitojen ratkaisusta annettuja sääntöjä ja menettelyjä koskevan sopimuksen 16 artiklan 4 kohta). [23]

20. Neuvosto on WTO-sopimuksen tekemistä koskevan päätöksen 94/800/EY viimeisessä perustelukappaleessa todennut, että "Maailman kauppajärjestön perustamissopimukseen liitteineen ei voi vedota suoraan yhteisön ja jäsenvaltioiden tuomioistuimissa". Neuvosto näyttää siis halunneen rajoittaa sopimuksen oikeusvaikutuksia ja toimia samalla tavalla kuin muut sopimuspuolet, jotka ovat nimenomaisesti ilmaisseet halunsa rajoittaa

22 — Kuten edellä on todettu, tekstiili- ja vaatetustuotteita koskevassa sopimuksessa määrätään omasta riitojenratkaisujärjestelmästä, joka menee yleisjärjestelmän edelle (WTO-sopimuksiin liittyvien riitojen ratkaisusta annettuja sääntöjä ja menettelyjä koskevan sopimuksen 1 artiklan 2 kohdan mukaan). TVS:llä perustetaan tekstiilitarkkailuelin (TMB), joka sopimuspuolten toimittamiin "ilmoituksiin" ja "tietoihin" nojautuen antaa kumman tahansa jäsenen pyynnöstä "suosituksia kyseisille jäsenille" silloin, kun sopimuksen mukaiset "kahdenväliset neuvottelut eivät johda keskinäisesti sovittuihin ratkaisuihin" (TVS:n 8 artikla).

23 — Asioissa, joissa väitteet, jotka koskevat toimenpiteen ristiriitaa WTO:n sääntöjen kanssa, on jätetty tutkimatta, yhteisöjen tuomioistuin on pitänyt itseään toimivaltaisena kahdessa erityistapauksessa. Se on ensinnäkin katsonut, että sillä on toimivalta tulkita ennakkoratkaisuasiassa kauppaan liittyvistä teollis- ja tekijänoikeuksien näkökohdista tehdyn sopimuksen (WTO-sopimuksen liite 1 C) 50 artiklaa, jonka mukaan kansallisilla tuomioistuimilla on toimivalta määrätä turvaamistoimenpiteistä, jos on vaarana, että tavaramerkin haltijan oikeuksia loukataan. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että koska on yksinomaan kansallisen tuomioistuimen tehtävänä harkita, onko tällaisesta toimenpiteestä määrääminen välttämätöntä, yhteisöjen tuomioistuimen on ratkaistava ne tulkintaa koskevat ennakkoratkaisukysymykset, joita tällaiseen arviointiin liittyy. Yhteisöjen tuomioistuin on lisäksi todennut, että "kun tiettyä oikeussääntöä voidaan soveltaa sekä kansallisessa oikeudessa säänneltyihin tilanteisiin että yhteisön oikeudessa säänneltyihin tilanteisiin, yhteisön edun mukaista on selvästi se, että tällaista oikeussääntöä tulkitaan yhdenmukaisesti, jotta vältettäisiin myöhemmät tulkintaerot, ja näin on siitä riippumatta, missä olosuhteissa tätä oikeussääntöä sovelletaan" (asia C-53/96, Hermès, tuomio 16.6.1998, Kok. 1998, s. I-3603, 30 ja 31 kohta). Eräässä myöhemmässä asiassa, joka koski Italian nostamaa suoraa kannetta riisin tuonnille asetettuja tariffikiintiöitä koskevasta neuvoston asetuksesta, jonka Italia väitti olevan ristiriidassa GATTin XXIV artiklan 6 kohdan ja erityisesti [tulli]tariffeja ja kauppaa koskevan yleissopimuksen 1994 XXIV artiklan tulkinnasta tehdyn sopimuksen 5 kohdan ja sitä seuraavien kohtien kanssa, yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi vaatimuksen tämän kumoamisperusteen tutkimatta jättämisestä todeten, että yhteisö on riidanalaisella asetuksella "tarkoittanut panna täytäntöön GATT-sopimuksen perusteella hyväksytyn erityisvelvoitteen" ja että tämän vuoksi "yhteisöjen tuomioistuimen on valvottava asetuksen lainmukaisuutta — — GATT-sopimuksen määräyksien kannalta" (asia C-352/96, Italia v. neuvosto, tuomio 12.11.1998, Kok. 1998, s. I-6937, erityisesti 19—21 kohta).

mahdollisuutta vedota kyseisen sopimuksen määräyksiin kansallisissa tuomioistuimissa.

Vaikka perustelukappaleen sanamuoto on selvä, on epävarmaa, mitä vaikutuksia tällaisella julistuksella voi olla kansainvälisellä tasolla suhteissa kolmansiin maihin ja yhteisön tasolla. On tuskin tarpeen edes todeta, että sopimuksen tulkinnalla, joka on yksipuolisesti esitetty siinä sisäisessä menettelyssä, jossa sopimus hyväksytään, ei voida rajoittaa sopimuksen oikeusvaikutuksia varaumien esittämistä koskevan järjestelmän ulkopuolella. Tulkinta, jossa sopimuksen määräysten objektiivinen sisältö asetetaan etusijalle sopimukseen sisältymättömistä yksipuolisista julistuksista ilmenevään tulkintaan nähden, noudattaa valtiosopimusten tulkintaa koskevaa tapaoikeutta, joka on kodifioitu 22.5.1969 tehdyssä Wienin yleissopimuksessa ja erityisesti sen 31—33 artiklassa.[24] Tässä oikeuskäytännössä on omaksuttu seuraava kanta: "Embodying customary international law, article 31 provides that a treaty must be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given its terms in their context and in light of its object and purpose. The text of the treaty is the primary source for interpretation, while external aids such as *travaux préparatoires*, constitute a supplementary source."[25]

Tällaisen julistuksen ulottuvuudesta yhteisön oikeusjärjestyksessä riittää, kun todetaan, että koska WTO-sopimukset ovat kansainvälisiä sopimuksia, ne sitovat kaikkia toimielimiä (edellä useaan kertaan mainitun perustamissopimuksen 228 artiklan 7 kohdan perusteella) ja ovat siis yhteisön oikeuden oikeuslähteitä, mikä merkitsee ensinnäkin sitä, että yhteisöjen tuomioistuimen on varmistettava, että sekä yhteisön toimielimet että jäsenvaltiot noudattavat niitä, ja lisäksi sitä, että neuvosto ei voi sekundäärilainsäädännöllä rajoittaa yhteisöjen tuomioistuimen tätä toimivaltaa tai päättää, että kansallisilla tuomioistuimilla ei ole toimivaltaa soveltaa näitä oikeuslähteitä.[26]

Tämän perusteella katson toisin kuin komissio, että päätöksen 11. perustelukappaleessa oleva julistus on pelkästään poliittinen, eikä sillä sellaisena voi olla mitään vaikutusta yhteisön tuomioistuinten tai kansallisten tuomioistuinten toimivaltaan tulkita ja soveltaa WTO-sopimuksiin sisältyviä määräyksiä.

21. Samalla tavalla on katsottava, että merkitystä ei ole myöskään muiden WTO-sopimuksiin liittyneiden maiden mahdollisilla julistuksilla, joiden mukaan näiden

24 — Ks. viimeksi em. asia Racke, tuomion 45—48 kohta.

25 — Ks. mm. asia Libyan Arab Jamahiriya v. Tšad, Kansainvälisen tuomioistuimen tuomio 3.2.1994.

26 — Tältä osin ks. julkisasiamies Tesauron em. asiassa Hermès 13.11.1997 esittämä ratkaisuehdotus, 24 kohta.

sopimusten määräyksillä ei ole välitöntä oikeusvaikutusta. Tällaisilla julistuksilla ei nimittäin ole mitään vaikutusta näiden määräysten ulottuvuuteen eikä näin ollen niiden sitovuuteen yhteisön oikeusjärjestyksessä. Minun on toisin sanoen vaikea tunnustaa, että tällaiset julistukset voisivat muitta mutkitta rajoittaa WTO-sopimusten muodostaman kokonaisuuden sitovuutta kaikkiin muihin sopimuspuoliin nähden. Sen sijaan voitaisiin katsoa, että WTO:n säännöt eivät ole sitovia kansainvälisten sitoumusten vastavuoroisuutta koskevan säännön perusteella, jos jokin sopimusvaltio on todella jättänyt noudattamatta yhtä tai useampaa sopimuksen määräystä ja jos ei todellakaan ole olemassa asianmukaisia oikeussuojakeinoja valtioelinten mahdollisten rikkomisten ja laiminlyöntien varalta. Tältä osin on nimittäin huomattava, että kansainvälisen tapaoikeuden inadimplenti non est adimplendum -säännön mukaan silloin, kun toinen osapuoli rikkoo olennaista sopimusmääräystä, voi olla perusteltua, että sopimuksen soveltaminen keskeytetään tai että sopimus jopa saatetaan päättymään joko kaikkien osapuolten välillä tai pelkästään rikkoneeseen valtioon nähden (valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 60 artikla).[27] Jos WTO-sopimusta rikotaan tällä tavalla, saattaa olla perusteltua keskeyttää sen soveltaminen, jolloin tuomioistuimet eivät voi soveltaa sen määräyksiä.[28]

22. On syytä lisätä, että se, että sopimuspuoli ei täytä velvoitteitaan, ei ole ainoa syy, jonka vuoksi voi olla perusteltua, että WTO-sopimuksen soveltaminen keskeytetään ja että tuomioistuimet eivät näin ollen sovella sitä. WTO-sopimuksessa sen enempää kuin muissa siihen liitetyissä kansainvälisissä sopimuksissa ei ole suljettu pois mahdollisuutta vedota kaikkiin niihin syihin, joiden perusteella sopimuksen soveltaminen voidaan tapaoikeuden mukaan keskeyttää tai sopimus saattaa päättymään ja jotka on kodifioitu Wienin yleissopimuksen 54—64 artiklassa (esi-

27 — Wienin yleissopimuksen 60 artiklan mukaan se, että jokin osapuoli rikkoo monenvälistä valtiosopimusta, "oikeuttaa" jonkin muun osapuolen, "jota rikkomus erityisesti koskee", vetoamaan rikkomiseen perusteena valtiosopimuksen soveltamisen keskeyttämiselle sen ja rikkoneen valtion välillä (2 kappaleen b kohta). Tämän poikkeuksen perusteella yhteisön toimielimet voivat päättää, että sopimuksen soveltaminen keskeytetään ja että WTO:n sääntöjä rikkoneisiin yksittäisiin valtioihin kohdistetaan kyseisten sopimusten määräysten vastaisia toimenpiteitä ja että niitä kohtaan käyttäydytään sopimusten määräysten vastaisesti.

28 — On totta, että yhteisön oikeuskäytännössä sitä, että kolmansien valtioiden tuomioistuimet eivät sovella sopimukseen perustuvia kansainvälisiä sääntöjä, ei ole pidetty sellaisena tekijänä, joka voisi poistaa näiden sääntöjen sitovuuden. Yhteisöjen tuomioistuin on asiassa Kupferberg antamassaan tuomiossa todennut, että "vaikka molemmat sopimuspuolet ovat vastuussa allekirjoittamiensa sitoumusten täydellisestä täytäntöönpanosta, kummankin sopimuspuolen tehtävänä on kuitenkin määritellä [sopivat] oikeudelliset keino[t] sisällyttääkseen tämän tavoitteen oikeusjärjestykseensä". Kuitenkaan "se[,] että yhden sopimuspuolen tuomioistuimet katsovat, että tietyt sopimuksen määräykset ovat sellaisenaan sovellettavia [jolloin tuomioistuimet sallivat yksityisten oikeussubjektien vedota niihin], vaikka toisen sopimuspuolen tuomioistuimet eivät tätä hyväksy, ei itsessään ja yksinään riitä muodostamaan vastavuoroisuuden puuttumista sopimuksen täytäntöönpanossa" (tuomion 18 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin näyttää katsoneen, että sitä, että jonkin sopimusvaltion tuomioistuimet eivät tunnusta mahdollisuutta vedota sopimuksen määräyksiin, ei voida pitää sellaisena laiminlyöntinä, jonka perusteella yhteisön toimielimet voisivat olla noudattamatta kyseistä sopimusta ja joka siten estäisi yksityisiä oikeussubjekteja vetoamasta sen määräyksiin yhteisön oikeusjärjestyksen sisällä. Oikeustieteellisessä kirjallisuudessa on aiheellisesti todettu, että tätä yhteisöjen tuomioistuimen toteamusta ei pidä tulkita siten, että yhteisöjen oikeusjärjestyksessä ei kerta kaikkiaan voitaisi ottaa huomioon sitä, että sopimuksen määräyksiin ei voida vedota jonkin kolmannen valtion tuomioistuimissa; jos kolmannen valtion tuomioistuimet eivät noudata kansainvälistä normia, saattaa siis olla perusteltua, että kansalliset tai yhteisön tuomioistuimet eivät noudata kyseessä olevaa kansainvälistä määräystä. Tätä kohtaa on tulkittava pikemminkin siten, että vaikka määräyksiin ei voida vedota tuomioistuimissa, kolmas valtio saattaa olla säätänyt muista keinoista asianomaisten oikeussubjektien intressien ja oikeuksien suojaamiseksi, jolloin se, että näiden oikeuksien suojaamiseksi on olemassa vaihtoehtoinen järjestelmä, merkitsee, että velvoitteiden noudattamatta jättämisen tunnusmerkistö ei täyty tämän kolmannen valtion osalta. Tältä osin ks. julkisasiamies Tesauron em. asiassa Hermès esittämä ratkaisuehdotus, 31 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

merkiksi olosuhteiden olennaista muutosta koskevaan rebus sic stantibus -sääntöön).

Sopimuksen määräysten soveltamatta jättäminen eli niiden sitovuuden puuttuminen saattaa tulla kyseeseen silloinkin, kun sopimuksen soveltamisen keskeyttämisestä tai sopimuksen saattamisesta päättymään ei ole päätetty, jos WTO:n yhteydessä tehdyn sitoumuksen täytäntöönpano merkitsee yhteisön kannalta sitä, että yhteisön oikeusjärjestyksen tasapainoinen toiminta ja sille luonteenomaisten tavoitteiden saavuttaminen vaarantuvat. Toisin sanoen aina silloin, kun WTO-sopimusten täytäntöönpano merkitsee, että yhteisön primaarioikeuden säännöstä rikotaan tai että yhteisön oikeusjärjestyksessä perustuslain tasoisen aseman saavuttaneita yleisiä periaatteita loukataan, yhteisöjen tuomioistuin voi mielestäni katsoa, että velvoite, johon sopimuksessa on sitouduttu, on lainvastainen, ja se voi olla soveltamatta sopimusmääräystä yksittäistapauksessa. Vaikka tämä merkitsisi, että yhteisö toimii kansainvälisellä tasolla lainvastaisesti, yhteisöjen tuomioistuimen, jonka tehtävänä on turvata, että yhteisön oikeusjärjestyksen itsenäisyyttä kunnioitetaan, on oltava soveltamatta määräyksiä, jotka velvoittavat toimielimet toimimaan tavalla, joka ei sovellu yhteen perustamissopimuksen moitteettoman toiminnan ja perustamissopimuksessa asetettujen tavoitteiden kanssa.

23. Neuvosto toteaa vastineissaan, että WTO-sopimuksissa määrätään itsenäisestä riitojenratkaisujärjestelmästä, joten yhteisöjen tuomioistuimilla ei ole toimivaltaa tulkita ja soveltaa näiden sopimusten määräyksiä. Mielestäni WTO-sopimuksiin ja erityisesti riitojen ratkaisusta annettuja sääntöjä ja menettelyjä koskevaan sopimukseen perustuva järjestelmä ei millään tavalla rajoita yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaa; se johtuu ensinnäkin siitä, että tässä järjestelmässä ei ole määrätty tuomioistuimen kaltaisen toimielimen perustamisesta vaan kysymys on pikemminkin kansainvälisen oikeuden oikeussubjektien keskinäisestä sovittelujärjestelmästä, sillä päätöksiä tekevä tai suosituksia antava toimielin on poliittinen, eikä kansallisen oikeuden oikeussubjekteilla ole oikeutta saattaa asioita sen käsiteltäväksi; toiseksi tämä johtuu siitä, että sellaisen tuomioistuimen kaltaisen toimielimen perustaminen, jonka toimivalta ei rajoittuisi pelkästään sopimuksen tulkitsemiseen ja soveltamiseen vaan ulottuisi myös yhteisön toimielinten toimenpiteiden kumoamiseen, olisi yhteisön oikeusjärjestyksen vastaista, koska se olisi ilmeisessä ristiriidassa perustamissopimuksen 164 artiklan kanssa.[29] On joka tapauksessa ilmeistä, että yhteisön sisäinen valvonta, joka kohdistuu siihen, noudattavatko yhteisön toimielimet ja jäsenvaltiot sopimusmääräyksiä, on vain

29 — Mahdollisuudesta ottaa kansainvälisellä sopimuksella käyttöön riitojenratkaisujärjestelmiä, jotka ovat rinnakkaisia perustamissopimuksen mukaisen järjestelmän kanssa, ks. em. asia Kupferberg, jossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että se, että Euroopan talousyhteisön ja Portugalin välillä 22.7.1972 tehdyllä sopimuksella perustetaan sekakomiteoita, jotka vastaavat sopimuksen hallinnoimisesta ja moitteettomasta täytäntöönpanosta, ei riittänyt "sulkemaan pois tämän sopimuksen soveltamista tuomioistuimissa" (ks. tuomion 19 ja 20 kohta); ks. myös 14.12.1991 annettu lausunto 1/91, joka koski yhteisön ja Euroopan vapaakauppaliittoon kuuluvien maiden välisen, Euroopan talousalueen perustamista koskevan sopimuksen luonnosta ja jossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että "toimivaltaan, joka yhteisöllä on kansainvälisissä suhteissa, ja sen toimivaltaan tehdä kansainvälisiä sopimuksia sisältyy pakostakin valta mukautua päätöksiin, joita tällaisten sopimusten nojalla perustettu tai nimetty tuomioistuin antaa sopimusten määräysten tulkinnasta ja soveltamisesta", joten kansainvälinen sopimus, jossa määrätään tuomioistuinjärjestelmästä, on lähtökohtaisesti yhteensoveltuva yhteisön oikeuden kanssa. Jos tällaisella sopimuksella kuitenkin perustetaan tuomioistuinjärjestelmä, jonka päätökset sitovat yhteisöjen tuomioistuinta tämän tulkitessa ja soveltaessa oikeusnormeja, jotka ovat olennainen osa yhteisön oikeusjärjestystä, sopimuksella vaikutetaan yhteisön sääntöjen tulkintaan, joten "sillä rikotaan ETY:n perustamissopimuksen 164 artiklaa ja yleisemmin ottaen vahingoitetaan itse yhteisön perustaa" (ks. lausunnon IV kohta, Kok. 1991, s. I-6107).

omiaan antamaan lisätakeita kansainvälisellä tasolla annettujen sitoumusten noudattamisesta, joten se on sopusoinnussa sopimuksen tavoitteiden kanssa. Se, että sopimuspuolet ovat sitoutuneet käyttämään WTO-sopimuksissa määrättyä riitojenratkaisujärjestelmää ratkaistakseen näiden sopimusten rikkomisesta ja mahdollisista kostotoimenpiteistä aiheutuneet erimielisyydet, ei estä sitä, että sopimuspuolet voivat kumota sopimusmääräysten kanssa mahdollisesti ristiriidassa olevat omat sisäiset toimenpiteensä tai määrätä niistä seuraamuksia.

24. Edellä olevan perusteella katson, että koska nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa on kysymys suorasta kanteesta, jonka jäsenvaltio on nostanut perustamissopimuksen 173 artiklan nojalla neuvoston toimenpiteestä, se, että kantaja on vedonnut WTO-sopimuksiin, ei millään tavalla estä asian tutkittavaksi ottamista.

— Aineellinen kysymys: a) Maailman kauppajärjestön sopimusten määräysten rikkomista koskevat kanneperusteet ja b) kanneperusteet, jotka liittyvät ristiriitaan, jonka väitetään vallitsevan sopimusten välillä

25. a) Portugalin hallitus väittää, että riidanalainen päätös on ristiriidassa WTO:n sääntöjen kanssa neljällä tavalla. Sen mukaan Intian hallitukselle annettu toimivalta ottaa uudelleen käyttöön vaihtoehtoisia paljoustulleja ja antaa tuontilisenssejä sellaisten menettelyjen mukaisesti, joista ei ole määrätty WTO-sopimuksissa, on lainvastainen; tällainen toimivalta on ristiriidassa sekä GATT-sopimuksen II artiklan että tuontilisensioinnin menettelytavoista tehdyn sopimuksen (joka on WTO-sopimuksen liitteessä 1 A) määräysten kanssa. Lisäksi Portugalin hallitus väittää, että sitoumukset, joita toisaalta yhteisö ja toisaalta Intia ja Pakistan ovat antaneet tekstiilimarkkinoidensa avaamisesta, ovat lainvastaisesti epätasapainossa, erityisesti siltä osin kuin on kysymys mahdollisuudesta hyväksyä poikkeuksellista joustavuutta koskevia pyyntöjä. Lopuksi Portugalin hallitus väittää, että GATTin X artiklassa määrättyä kansainvälisten sopimusten julkaisemisvelvollisuutta on rikottu.

26. Ennen kuin ryhdytään tutkimaan näiden kanneperusteiden perustelujen riittävyyttä, on lyhyesti palautettava mieleen, mitä yhteisymmärryspöytäkirjat sisältävät.

Pakistanin kanssa tehty yhteisymmärryspöytäkirja sisältää tietyn määrän sekä yhteisön puolesta että Pakistanin puolesta annettuja sitoumuksia. Erityisesti Pakistan sitoutuu poistamaan kaikki yhteisymmärryspöytäkirjan liitteessä II lueteltuihin tiettyihin tekstiilituotteisiin sovellettavat määrälliset rajoitukset. Yhteisymmärryspöytäkirjan mukaan Pakistan kuitenkin voi "GATT 1994- ja WTO-sopimusten määräysten mukaisesti — — ottaa uudelleen käyttöön määrälliset rajoitukset, neuvoteltuaan asiasta ensin Euroopan komission kanssa, jos Pakistanin tekstiiliteollisuudessa tai maan maksutaseen suhteen syntyisi kriittinen tilanne" (4 kohta). Komissio puolestaan sitoutuu siihen, että "kaikki

rajoitukset, jotka tällä hetkellä vaikuttavat Pakistanin käsikutomo- ja kotiteollisuustuotteiden tuontiin, poistetaan ennen WTO-sopimuksen voimaantuloa" (7 kohta), ja että se "harkitsee myönteisessä hengessä Pakistanin hallituksen mahdollisesti esittämiä pyyntöjä olemassa olevien tariffikiintiörajoitusten hallinnoimisesta poikkeuksellisen joustavasti" (6 kohta).

Intian kanssa tehdyssä yhteisymmärryspöytäkirjassa määrätään, että Intian hallitus sitoo liitteessä nimenomaisesti lueteltuja tekstiili- ja vaatetustuotteita koskevat tullitariffinsa liitteessä luetelluille tasoille ja että "nämä tullit ilmoitetaan WTO:n sihteeristölle 60 päivän kuluessa WTO-sopimuksen voimaantulopäivästä". Yhteisymmärryspöytäkirjassa määrätään kuitenkin, että "jos tekstiili- ja vaatetustuotteita koskevan WTO-sopimuksen 2 artiklan 6 ja 8 alakohdassa hahmoteltu yhdentymisprosessi ei toteudu täydellisesti tai jos se viivästyy, kyseiset tullit palautuvat 1 päivänä tammikuuta 1990 vallinneelle tasolle". Siinä määrätään myös, että Intian hallitus voi "tiettyjen — — tuotteiden osalta ottaa käyttöön vaihtoehtoisia paljoustulleja" ja että tällaiset tullit ilmoitetaan "prosenttimääräisenä arvotullina tai rupiamääränä tuotetta/neliömetriä/kilogrammaa kohti riippuen siitä, kumpi näistä määristä on suurempi" (2 kohta). Intian hallitus ilmoittaa suostuvansa "neuvotteluihin esille nousseiden ongelmien ratkaisemiseksi molempia osapuolia tyydyttävällä tavalla", jos yhteisö "katsoo, että näillä tulleilla on haitallinen vaikutus" kyseisten tuotteiden vientiin (2 kohta). Euroopan yhteisö puolestaan poistaa 1 päivästä tammikuuta 1995 lukien kaikki rajoitukset, joita sovelletaan Euroopan yhteisöjen ja Intian välisen sopimuksen 5 artiklassa tarkoitettujen käsikutomo- ja kotiteollisuustuotteiden vientiin Intiasta (5 kohta). Yhteisö sitoutuu harkitsemaan myönteisessä hengessä "Intian hallituksen mahdollisesti esittämiä pyyntöjä poikkeuksellisen joustavuuden soveltamisesta — — kahdenvälisen tekstiilisopimuksen nojalla käytössä olevien joustojen lisäksi" yhteisymmärryspöytäkirjassa nimenomaisesti mainittuihin määriin saakka. Yhteisymmärryspöytäkirjassa määrätään vielä, että Intian hallitus turvautuu näihin poikkeuksellisiin joustoihin, jotka muodostuvat siirroista seuraavalle vuodelle ja luokkien välisistä siirroista, siinä määrin kuin se kiintiöiden käytön perusteella on mahdollista (6 kohta).

27. Portugalin hallitus väittää ensimmäisellä kumoamisperusteellaan, että kun Intian kanssa tehdyn yhteisymmärryspöytäkirjan 2 kohdassa määrätään, että Intia voi "ottaa käyttöön vaihtoehtoisia paljoustulleja" ja määrätä nämä tullit tavaroiden arvon perusteella tai "Euroopan yhteisön toimittamien vientihintatietojen" mukaisesti, Intialle annetaan oikeus, joka on selvästi ristiriidassa GATTin II artiklassa määrätyn tullitariffien sitomisvelvoitteen kanssa. Kantajan mukaan järjestelmä on lainvastainen, vaikka on määrätty siitä mahdollisuudesta, että Intian hallitus muuttaa tullitariffijärjestelmää siinä tapauksessa, että tulleilla "on haitallinen vaikutus" yhteisön vientiin.

Portugalin hallituksen esittämä toinen kumoamisperuste koskee vientilisenssien

myöntämismenettelyä, kuten edellä on jo todettu. Sen mukaan Intian kanssa tehdyn yhteisymmärryspöytäkirjan liitteestä ilmenee, että Intia jatkaa erityisten tuontilisenssien (joista käytetään lyhennettä L.S.I.) myöntämistä. Kantajana olevan valtion mukaan Intian hallitus yleensä myöntää näitä lisenssejä intialaisille viejille, jotka myyvät ne edelleen muiden maiden toimijoille tai intialaisille tuojille, eikä niitä näin ollen myönnetä sellaisille ulkomaalaisille, jotka aikovat harjoittaa Intiaan suuntautuvaa vientiä, vaan kyseisen maan omille toimijoille, jotka myyvät niitä edelleen hintaan, joka jää viranomaisvalvonnan ulkopuolelle. Portugalin mukaan tällainen järjestelmä on ristiriidassa niiden menettelysääntöjen kanssa, joista on määrätty WTO-sopimuksen liitteessä 1 A olevassa sopimuksessa.

Tässä sopimuksessa määrätään kahdesta tuontilisenssien myöntämismenettelystä; ensimmäisessä menettelyssä lisenssi myönnetään automaattisesti kaikille sitä pyytäneille toimijoille (2 artikla); toisessa menettelyssä ei velvoiteta lisenssien myöntämiseen, vaan siinä valtio on velvollinen olemaan ottamatta tavarakaupassa käyttöön rajoituksia niiden lisäksi, jotka tietyn määrällisen rajoituksen määrääminen on aiheuttanut. Tämän menettelyn osalta on määrätty edelleen, että valtioiden on julkaistava kiintiöiden kokonaismäärä määrinä ja/tai arvoina sekä kiintiöiden hakemiselle vahvistetut alkamis- ja päättymispäivät mahdollisine muutoksineen (3 artiklan b alakohta). Kun myöntämisjärjestelmä on vahvistettu, "jokainen henkilö, yritys tai laitos, joka täyttää tuojajäsenen asettamat lailliset ja hallinnolliset vaatimukset, on samalla tavalla oikeutettu hakemaan lisenssiä ja tulemaan huomioonotetuksi". Jos hakemus hylätään, hakijalle on pyynnöstä ilmoitettava hylkäämisen syy, ja hakija voi valittaa päätöksestä tai uusia hakemuksen tuojajäsenen sisäisen lainsäädännön tai hallintomenettelyn mukaisesti (3 artiklan e alakohta).

28. Kolmas niistä perusteista, joiden mukaan neuvoston toimenpide on ristiriidassa WTO:n sääntöjen kanssa, koskee sopimuspuolten sitoumusten tasapainoa. Portugalin hallitus väittää, että Intia ja Pakistan ovat todellisuudessa avanneet markkinoitaan vain "satunnaisesti", koska Intia on yhtäältä pidättänyt itsellään sekä mahdollisuuden ottaa paljoustulleja uudelleen käyttöön mielivaltaisesti ja harkinnanvaraisesti että mahdollisuuden pysyttää erityislisenssijärjestelmä voimassa ja koska yhteisö on toisaalta sitoutunut myöntämään poikkeuksellisia joustoja eli hyväksymään pyynnöt, jotka koskevat poikkeuksia näiltä alueilta peräisin olevien tekstiilituotteiden tuontia varten vahvistettuihin tariffikiintiöihin. Portugalin hallituksen mukaan tällainen joustojärjestelmä merkitsee kaikkia tekstiilituoteluokkia koskevan kokonaistuontikiintiön luomista, koska se hävittää ne määrälliset rajoitukset, jotka on vahvistettu kullekin tekstiililuokalle yhteisön tuottajien suojelemiseksi, ja koska se muutoinkin suuressa määrin nopeuttaa WTO-sopimukseen liitetyssä tekstiilisopimuksessa sovittua kaupan vapauttamisprosessia. Portugalin hallituksen mielestä tällainen epätasapaino on sel-

västi ristiriidassa TVS:n 4 ja 7 artiklan kanssa.

Muistutan, että TVS:n 4 artiklan 2 kohdan mukaan "muutosten esittäminen, kuten muutokset käytännöissä, säännöissä, menettelytavoissa, — — tämän sopimuksen mukaisesti ilmoitettujen tai sovellettujen rajoitusten täytäntöönpanoon tai hallinnointiin ei saisi horjuttaa tämän sopimuksen mukaisia kyseisten jäsenten välisten oikeuksien ja velvoitteiden välistä tasapainoa" eikä se saisi "katkaista tekstiilien kauppaa". TVS:n 7 artiklassa ja erityisesti sen 1 kohdassa määrätään lisäksi, että kaikkien jäsenten on ryhdyttävä "sellaisiin toimenpiteisiin, jotka saattavat olla tarpeellisia GATT 1994 -sopimuksen sääntöjen ja määräysten noudattamiseksi". Jäsenten on muun muassa "vältettävä tekstiili- ja vaatetussektorin tuontiin kohdistuvaa syrjintää" (c alakohta).

29. Ennen kuin ryhdyn käsittelemään näitä väitteitä, joita tarkastellaan yhdessä niiden välillä olevan ilmeisen yhteyden vuoksi, on korostettava, että ne WTO:n säännöt, joiden soveltamista vaaditaan yhteisön toimenpiteiden laillisuutta arvioitaessa, ovat selviä, täsmällisiä ja ehdottomia; GATT-sopimuksen II artiklassa kielletään nimenomaisesti ottamasta käyttöön uusia tuontirajoituksia, ja WTO-sopimuksen liitteenä olevassa tuontilisensioinnin menettelytapoja koskevassa sopimuksessa asetetaan sopimusvaltioille nimenomaisia velvoitteita, joita niiden on noudatettava kansallisista lupamenettelyistä päättäessään. TVS:n 4 ja 7 artiklassa kielletään nimenomaisesti toimenpiteet, jotka voivat vaikuttaa WTO:n yhteydessä "harmonisoituun" järjestelmään ja TVS:n mukaiseen kaupan vapauttamisprosessiin.

Kun otetaan huomioon riitautettujen kahdenvälisten sopimusten — erityisesti Intian kanssa tehdyn sopimuksen — sekä monenvälisten sopimusten edellä mainittujen määräysten sisältö, on väistämättä katsottava, että ne WTO:n säännöt, joihin Portugali on vedonnut, ja kahdenvälisten sopimusten määräykset poikkeavat toisistaan järjestelmältään kaikissa niissä suhteissa, jotka kantajana oleva valtio on tuonut esiin. Mielestäni tällaiset sisällölliset poikkeavuudet eivät kuitenkaan merkitse, että monenväliset WTO-sopimukset ja nyt kyseessä olevat kahdenväliset sopimukset eivät olisi yhteensopivia, vaan se merkitsee ainoastaan sitä, että ensin mainittuja on muutettu. Kansainvälisen tapaoikeuden mukaan monenvälisen sopimuksen osapuolet voivat pääsääntöisesti muuttaa keskinäisiä velvoitteitaan myöhemmällä kahdenvälisellä sopimuksella, kunhan muutos ei "i) vaikuta muiden osapuolten valtiosopimuksen mukaisten oikeuksien käyttöön tai niiden velvoitusten täyttämiseen tai ii) koske määräystä, josta poikkeaminen on ristiriidassa kokonaisuutena käsitetyn valtiosopimuksen päämäärän ja tarkoituksen tehokkaan toteuttamisen kanssa", kuten määrätään valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 41 artiklan 1 kappaleen b kohdassa, jossa kodifioidaan tapaoikeudellinen sääntö. Siltä osin kuin sillä on merkitystä nyt kyseessä olevan kanneperusteen kannalta, on todettava, että kahdenvälisen sopimuksen voidaan katsoa olevan ristiriidassa aikaisemman monenvälisen sopimuksen kanssa vain, jos kahdenvälinen sopimus haittaa olennaisesti monenvälisen sopimuksen vaikutuksia erityisesti niiden sopimuspuolten oikeuksien

ja velvoitteiden osalta, jotka eivät ole osallistuneet myöhempään sopimukseen. Kuten komissio on perustellusti todennut, mahdollinen yhteensoveltumattomuus ei kansainvälisen oikeuden kannalta tarkasteltuna kuitenkaan aiheuta myöhemmän kahdenvälisen sopimuksen pätemättömyyttä, vaan se saattaa merkitä, että yhteisö on toiminut kansainvälisellä tasolla lainvastaisesti aikaisemmin tehdyn monenvälisen sopimuksen osapuolia kohtaan.

Tässä tapauksessa näyttää joka tapauksessa selvältä, että yhteisön ja Intian sekä yhteisön ja Pakistanin välillä tehdyt sopimukset eivät millään tavalla vaikuta näiden kahdenvälisten sopimusten osapuolten ja WTO-sopimuksiin liittyneiden osapuolten välisiin suhteisiin, eivätkä ne myöskään vaaranna kansainvälisten neuvottelujen yhteydessä annettujen vastavuoroisten sitoumusten täyttämistä. Toisin kuin Portugalin hallitus väittää, sillä,.että kahdenvälisten sopimusten sisältö aiheuttaa haitallisia vaikutuksia jollekin yhteisön jäsenvaltiolle, esimerkiksi Portugalille, ei ole merkitystä tutkittaessa kanneperustetta, joka koskee kahdenvälisten sopimusten lainmukaisuutta. Vaikka yhteisön jäsenvaltiot ovat liittyneet itsenäisesti WTO-sopimuksiin, koska nämä ovat sekasopimuksia, jäsenvaltioita ei voida pitää kolmansina osapuolina sellaiseen kahdenväliseen sopimukseen nähden, josta on nyt kysymys ja jonka yhteisö on tehnyt monenvälisten sopimusten voimaantulon jälkeen. Neuvosto on nimittäin tehnyt riidanalaiset sopimukset sen yksinomaisen toimivallan nojalla, joka sillä on yhteisen kauppapolitiikan alalla. Tämä toimivalta on annettu neuvostolle nimenomaisesti perustamissopimuksessa (113 artikla), joten jäsenvaltiot ovat siirtäneet toimivallan suoraan neuvostolle. Tästä seuraa, että Portugalin on katsottava olevan paitsi monenvälisten WTO-sopimusten myös Intian ja Pakistanin kanssa tehtyjen kahdenvälisten sopimusten osapuoli.

Nyt kyseessä olevien sopimusten sisällöstä totean, että toisin kuin kantajana oleva valtio väittää, kahdenvälisissä sopimuksissa painotetaan sopimusvaltioiden tekstiilimarkkinoiden yhdentymistä, joten ne ovat sopusoinnussa esiin tuotujen monenvälisten sopimusten tavoitteiden kanssa sekä siltä osin kuin on kysymys kahdenvälisten sopimusten osapuolten keskinäisistä suhteista että siltä osin kuin on kysymys suhteista muihin WTO:hon liittyneisiin valtioihin. Osapuolten julistuksista nimittäin ilmenee, että Intia ja Pakistan ovat kaupan vapauttamisprosessin aloittamiseksi tarjonneet myönnytyksenä naurettavan pienten kiintiöiden avaamista ja että kahdenvälisiin sopimuksiin tähtäävät neuvottelut näiden maiden kanssa päätettiin aloittaa nimenomaan siinä tarkoituksessa, että pystyttäisiin saavuttamaan WTO-sopimuksella tavoiteltu päämäärä eli avaamaan eri osapuolten markkinat asteittain ja täydellisesti. Näyttää siis siltä, että ne alkuperäiset vaatimattomat myönnytykset, joiden toteutuminen Intian on taattava, ovat pienempiä kuin kahdenvälisessä sopimuksessa määrätyt myönnytykset. Se, että viimeksi mainitun sopimuksen mukaan Intia voi olemassa olevien tullien (eli tullien, jotka on tähän mennessä ilmoitettu WTO:n sihteeristölle) vahvistamisvelvoitteestaan huolimatta ottaa käyttöön uusia tulleja ja siis olla täyttämättä tullien vahvistamisvelvoitettaan, ei varmastikaan perustu WTO:n järjestelmän yleiseen logiikkaan. Tällaisten tullien käyttöön ottaminen ei kuitenkaan näytä vaikuttavan

monenvälisessä sopimuksessa tarkoitettuun tekstiilikaupan vapauttamisprosessiin, koska toimenpide on väliaikainen ja sen toteuttaminen on epävarmaa. Samalla tavoin on todettava, että Intian kanssa tehtyyn sopimukseen perustuva mahdollisuus, että Intia voi antaa "erityisiä tuontilisenssejä" Portugalin hallituksen kuvailemassa menettelyssä, jonka mukaisesti lisenssejä myönnetään intialaisille toimijoille mutta ei viejille ja jota muut sopimuspuolet eivät ole riitauttaneet, ei perustu edellä mainittuun monenväliseen sopimukseen sisältyviin yleisiin menettelysääntöihin. Tästä huolimatta on todettava, että tällaisella määräyksellä ei näytä olevan mitään merkitystä WTO-sopimuksen vaikutusten kannalta, koska lisenssejä haetaan määrätylle aikavälille (ks. sopimuksen liitteessä oleva L.S.I-sarake) ja koska ne eivät koske kaikkia tuotteita.

"Epätasapainosta", jonka väitetään vallitsevan sopimuspuolten suoritusten välillä, on todettava, että kummankin yhteisymmärryspöytäkirjan sanamuodon mukaan eri sopimuspuolten markkinoiden avaamiselle asetettujen aikarajojen välillä on selvä ero. Sopimusten mukaan yhteisö sitoutuu ennen WTO-sopimuksen voimaantuloa poistamaan käsikutomoissa tuotettuja tekstiilituotteita koskevat, sopimuksen tekohetkellä voimassa olevat rajoitukset ja lisäksi hyväksymään mahdolliset pyynnöt, jotka koskevat poikkeuksellisia joustoja eli poikkeamista yhteisön vahvistamista tuontikiintiöjärjestelmistä. Näiden sitoumusten vastineeksi Pakistan ilmoittaa olevansa valmis poistamaan kaikki määrälliset rajoitukset sopimuksen liitteenä olevan luettelon mukaisten tekstiilituotteiden osalta; Intia puolestaan sitoutuu pelkästään olemaan ottamatta käyttöön uusia tulleja eli olemaan myöhemmin rajoittamatta tekstiilituotteiden tuontia, mutta se pidättää itsellään mahdollisuuden ottaa uudelleen käyttöön arvoon perustuvia paljoustulleja ja mahdollisuuden myöntää muun muassa edellä mainittuja erityisiä tuontilisenssejä. Tällainen epätasapaino ei kuitenkaan tee sopimuksesta pätemätöntä, koska kansainvälisessä valtiosopimusoikeudessa ei edellytetä, että sopimuspuolten suoritusten on vastattava toisiaan täydellisesti, ja koska WTO:n säännöissä ja erityisesti TVS:n 4 ja 7 artiklassa, joihin Portugalin hallitus on vedonnut, ei edes implisiittisesti kielletä tekemästä tämänsisältöisiä kahdenvälisiä sopimuksia vaan niissä kielletään pelkästään sellaiset toimenpiteet, jotka estävät monenvälisen sopimuksen vaikutusten syntymistä haittaamalla WTO-sopimusten mukaista kaupan vapauttamisprosessia. Edellä jo esitettyjen toteamusten perusteella katson, että sopimuksilla, joiden lainmukaisuus on kiistetty, ei ole tällaista vaikutusta.[30] Lisäksi on todettava, että — toisin kuin Portugalin hallitus väittää — niissä WTO:n säännöissä, joihin on vedottu, ei kielletä sellaisia joustoja eli tuontikiintiöistä poikkeamisia, joista on määrätty Intian ja Pakistanin kanssa tehdyissä sopimuksissa.

30 — Tukeakseen väitteitään, joiden mukaan nyt kyseessä olevien kahdenvälisten sopimusten osapuolten tekemien myönnytysten välinen epätasapaino on lainvastainen, kantajana oleva valtio vetoaa vastauskirjelmässään siihen, että GATTin XXVIII artiklaa on rikottu. Tämä kanneperuste on ensinnäkin esitetty myöhässä, joten sitä ei voida tutkia, minkä lisäksi se on perusteeton, koska mainitun artiklan 1 kappaleessa olevalla viittauksella "keskinäisiin ja molemminpuolisesti edullisiin myönnytyksiin" ei mielestäni tarkoiteta suoritusten vastaavuutta vaan vastavuoroisuutta niiden velvoitteiden täytäntöönpanossa, joihin on sitouduttu GATTin yhteydessä, eli sitä, että tämän sopimuksen perusteella tehtyjä myönnytyksiä todella noudatetaan.

30. Portugalin hallituksen viimeisen kumoamisperusteen mukaan GATTin X artiklassa määrättyä kansainvälisten sopimusten julkaisemisvelvollisuutta [31] ei ole täytetty, ja sen osalta tyydyn viittaamaan niihin tosiasioita koskeviin toteamuksiin, joita edellä on esitetty yhteisön oikeudessa asetetun samansisältöisen velvollisuuden täyttämättä jättämistä koskevan väitteen perusteettomuudesta. On totta, että päätös ja siihen liittyvät kaksi yhteisymmärryspöytäkirjaa julkaistiin vasta sen jälkeen, kun Portugali oli nostanut kanteen, ja vasta neljä kuukautta päätöksen tekemisen jälkeen; tällainen viivästys ei kuitenkaan ole erityisen pitkä, joten mielestäni ei ole perusteltua kumota päätöstä sen vuoksi, että niitä kansainvälisiä sääntöjä, joihin kantaja on vedonnut, on rikottu.

31. b) Seuraavaksi tutkitaan niitä yhteisön oikeuden periaatteiden loukkaamista koskevia kanneperusteita, jotka liittyvät väitteisiin, joiden mukaan Intian ja Pakistanin kanssa tehdyt kahdenväliset sopimukset ovat ristiriidassa WTO:n sääntöjen kanssa. Näiden kanneperusteiden mukaan yhteisön ja jäsenvaltioiden välisiä suhteita koskevan lojaalin yhteistyön periaatetta, luottamuksensuojan periaatetta, taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden periaatetta ja taloudellisten toimijoiden yhdenvertaisuuden periaatetta on loukattu.

32. Yhteisön toimielinten ja jäsenvaltioiden välisiä suhteita koskevan lojaalin yhteistyön periaatteen osalta Portugalin hallitus väittää, että kahdenväliset sopimukset on tehty ottamatta huomioon, mikä on Portugalin kanta yhteisön markkinoiden avaamiseen Intialle ja Pakistanille. Kantajana oleva valtio muistuttaa todenneensa useaan kertaan, että se haluaa liittyä WTO-sopimuksiin vain sillä edellytyksellä, että yhteisö ei poikkea monenvälisessä sopimuksessa antamistaan sitoumuksista siten, että tekee Intialle ja Pakistanille myönnytyksiä markkinoiden avaamisesta suurempien määrien osalta kuin WTO:n yhteydessä on ehdotettu. Kantajan mukaan tämä kanta on annettu virallisesti tiedoksi erityisesti 15.12.1993 pidetyssä neuvoston kokouksessa, jossa päätettiin liittymisestä WTO-sopimuksiin, ja Portugalin ulkoasiainministerin 7.4.1994 neuvostolle lähettämässä kirjeessä. [32] Kantajana olevan valtion ilmoituksista huolimatta neuvosto teki

31 — GATTin X artiklassa määrätään erityisesti seuraavaa: "Kansainvälistä kauppapolitiikkaa koskevat sopimukset, jotka ovat voimassa kahden sopimuspuolen hallitusten tai hallituselinten välillä, on myös julkaistava."

32 — Portugalin ulkoasiainministerin 7.4.1994 päivätyssä kirjeessä todetaan seuraavaa: "Portugali hyväksyi tämän kompromissin, mukaan lukien monikuitusopimuksen purkamisen, nimenomaisesti sillä ehdolla, että seuraavat kolme edellytystä toteutuvat: kaikkien markkinoiden tehokas ja yleinen avaaminen, GATTin sääntöjen ja järjestelmän vahvistaminen, yhteisön yhteisen tullietuusjärjestelmän käyttö välineenä, jolla saadaan palautettua tasapaino yhteisön ulkopuolisten maiden mahdollisten poikkeamisten jälkeen. Olen huolissani todetessani, että nimenomaan tekstiilialalla esiintyy epäsuotuisaa kehitystä, koska eräät sopimuspuolet eivät täytä velvoitteitaan, joihin ne ovat sitoutuneet, kieltäytyessään avaamasta markkinoitaan. Viittaan nimenomaan Intiaan ja Pakistaniin, jotka tähän mennessä eivät vielä ole esittäneet tarjouksiaan. Euroopan unionin olisi tässä tapauksessa komission välityksellä vaadittava kumppaneiltamme, että ne täyttävät täysin velvoitteensa, joihin ne ovat sitoutuneet 15.12., neuvoston antaman ohjauksen mukaisesti. Ymmärtänette, että näistä sitoumuksista ei voida neuvotella ja että Euroopan unioni ei voi tehdä enää mitään muita myönnytyksiä, etenkään kaikkein herkimmillä aloilla, kuten tekstiili- ja vaatetusalalla."

Intian ja Pakistanin kanssa sopimukset, joissa määrätään tekstiilituotteiden markkinoiden avaamisen nopeuttamisesta ja siten näitä tuotteita koskevien yhteisön tariffikiintiöiden purkamisesta.

Neuvosto ei kiistä Portugalin hallituksen esittämien tosiseikkojen paikkansapitävyyttä mutta korostaa, että Portugalin hallituksen kanta, erityisesti ulkoasiainministerin 7.4.1994 päivätyssä kirjeessä ilmaistu kanta, on luonteeltaan poliittinen, ja sen johdosta annettiin asetus N:o 852/95,[33] jolla neuvosto myönsi joukon avustuksia Portugalin tekstiiliteollisuudelle. Vastaajana oleva toimielin toteaa, että riidanalainen päätös on kauppapoliittinen toimenpide, joten se voidaan hyväksyä neuvoston jäsenten määräenemmistöllä (perustamissopimuksen 113 artiklan 4 kohta). Neuvosto toteaa, että jos Portugalin ilmaisemalla kannalla katsottaisiin olevan jotakin merkitystä päätöksenteossa, kyseenalaistettaisiin riidanalaisen toimenpiteen oikeudellinen perusta, koska toimenpidettä ei voitaisi hyväksyä määräenemmistöllä vaan yksimielisellä päätöksellä.

Neuvoston väitteet vaikuttavat perustelluilta. Portugalin hallituksen kanta ja erityisesti edellä mainittu ministerin 7.4.1994 päivätty ilmoitus ovat nimittäin luonteeltaan puhtaasti poliittisia, joten niillä ei voi olla merkitystä päätöksen lainmukaisuutta arvioitaessa. Jos tällä kannanotolla katsottaisiin olevan oikeudellisia vaikutuksia, sitä olisi pidettävä pikemminkin varaumana, joka on asetettu Portugalin liittymiselle WTO-sopimuksiin, eikä se näin ollen voi vaarantaa riidanalaisten kahdenvälisten sopimusten pätevyyttä. Totean lisäksi, että toimielinten ja valtioiden välistä yhteistyötä koskevalla periaatteella, johon kantaja on vedonnut, pyritään turvaamaan perustamissopimuksella tavoiteltujen päämäärien saavuttaminen, eikä sillä ole vaikutusta yhteisön toimenpiteiden oikeudellisen perustan valintaan eikä näin ollen myöskään siihen, mitä lainsäädäntömenettelyä on noudatettava toimenpiteitä hyväksyttäessä.[34] Nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa riitautettu päätös on selvästi yhteisen kauppapolitiikan alaan kuuluva toimenpide, joka on hyväksyttävä määräenemmistöllä perustamissopimuksen 113 artiklan 4 kohdan mukaisesti. Tämän vuoksi se, että jonkin jäsenvaltion hallitus on vastustanut toimenpidettä, ei merkitse, että olisi tehty virhe, jonka vuoksi olisi

33 — Portugalille myönnettävästä rahallisesta tuesta tekstiili- ja vaatetusteollisuuden erityistä uudenaikaistamisohjelmaa varten 10 päivänä huhtikuuta 1995 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 852/95 (EYVL L 86, s. 10).

34 — Perustamissopimuksen 5 artiklaan perustuvan lojaalin yhteistyön velvoitteen soveltamisesta yhteisön toimielinten toimintaan ks. asia 230/81, Luxemburg v. parlamentti, tuomio 10.2.1983 (Kok. 1983, s. 255, 36—38 kohta); yhdistetyt asiat 358/85 ja 51/86, Ranska v. parlamentti, tuomio 22.9.1988 (Kok. 1988, s. 4821, 34—36 kohta) ja asia C-2/88, Zwartveld ym., määräys 13.7.1990 (Kok. 1990, s. I-3365, 17—21 kohta).

perusteltua kumota toimenpide. Tätä kumoamisperustetta on näin ollen pidettävä perusteettomana.

33. Portugalin hallituksen mukaan neuvosto on riidanalaisen päätöksen tehdessään lisäksi rikkonut luottamuksensuojan periaatetta, koska Intian ja Pakistanin kanssa tehdyt sopimukset merkitsevät näistä valtioista peräisin olevien tuotteiden kaupan vapauttamisprosessin rajua nopeutusta, joten ne mitätöivät kaikki ne odotukset, joita tämän alan yhteisön toimijoille on muodostunut sen asteittaisen markkinoiden avaamisprosessin ansiosta, joka perustuu WTO-sopimuksiin, erityisesti TVS:ään, ja voimassa olevaan yhteisön säännöstöön, erityisesti asetukseen N:o 3030/93, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 3289/94, jolla TVS on saatettu voimaan yhteisön oikeudessa. Neuvosto toteaa tältä osin, että kahdenväliset sopimukset eivät olennaisesti vaikuta monenvälisissä sopimuksissa annettujen sitoumusten sisältöön, koska sen enempää sopimuspuolten markkinoiden asteittainen avaaminen kuin mahdollisuus myöntää poikkeuksellisia joustoja eli poikkeuksia määrällisistä tuontirajoituksista eivät suuressa määrin muuta WTO-sopimuksissa sovittuja puitteita. Neuvosto ihmettelee, miten alan toimijat ovat voineet olla tietämättä, että yhteisö oli aloittanut Intian ja Pakistanin kanssa kahdenväliset neuvottelut tekstiilikauppaa koskevien sopimusten tekemiseksi, kun otetaan huomioon, että GATTin pääjohtaja oli jo joulukuussa 1993 kehottanut yhteisöä saattamaan päätökseen näiden yhteisön ulkopuolisten maiden kanssa käytävät kahdenväliset neuvottelut.

Tältä osin esitän kaksi huomautusta. Ensinnäkin muistutan, että tämäntyyppisen sääntelyn, joka koskee määrättyjen tuoteluokkien yleisiä tuontimääriä, ei voida katsoa luovan yksittäisille taloudellisille toimijoille sellaisia konkreettisia ja nimenomaisia odotuksia, jotka merkitsisivät perusteltua luottamusta siihen, että voimassa olevaa säännöstöä ei muuteta. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan luottamuksensuojan periaate ei voi velvoittaa säännöstön koskemattomuuteen etenkään tekstiilituonnin kaltaisilla aloilla, joilla on välttämätöntä ja siten kohtuullisen ennalta arvattavaa, että voimassa olevia sääntöjä mukautetaan jatkuvasti taloudellisten suhdanteiden mukaisesti. [35] Toiseksi totean, että vaikka kahdenvälisten sopimusten sanamuodosta ilmenee, että yhteisö on yhteisön markkinoiden avautumisen eri vaiheiden ja tuontikiintiöihin tehtävien poikkeuksien myöntämistä koskevan nimenomaisen mahdollisuuden ansiosta suostunut avaamaan markkinansa lyhyemmässä ajassa kuin monenvälisissä sopimuksissa on määrätty, tämä ei vapautumista koskevien aikataulujen erojen merkitys huomioon ottaen kuitenkaan merkitse todellista ristiriitaa WTO:n sääntöjen kanssa eikä etenkään TVS:n määräysten kanssa, kuten edellä on jo todettu. Ei siis

35 — Ks. tältä osin asiassa C-159/96, Portugali v. komissio, 16.7.1998 esittämäni ratkaisuehdotus, tuomio 19.11.1998 (Kok. 1998, s. I-7379, ratkaisuehdotuksen 79—81 kohta).

ole havaittavissa huomattavia eroja toisaalta intialaisten ja pakistanilaisten tuotteiden ja toisaalta muista WTO:hon liittyneistä valtioista peräisin olevien tuotteiden kohtelussa eikä ainakaan sellaisia eroja, jotka loukkaisivat kyseisten toimijoiden odotuksia.

34. Seuraavaksi Portugalin hallitus väittää, että perustamissopimuksen 2 artiklassa, 3 artiklan j alakohdassa, 130 a artiklassa ja 130 e artiklassa ilmaistua taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden periaatetta on loukattu. Portugalin mukaan se, että neuvosto ei ole noudattanut politiikkaa, joka ilmaistiin monenvälisiä sopimuksia koskeneissa neuvotteluissa, joiden kuluessa punnittiin yhteisön eri alueiden toimijoiden intressejä, on johtanut siihen, että tietty toimijaryhmä eli tarkemmin sanottuna Portugalin tekstiiliteollisuus joutuu kärsimään. Tämän vuoksi on ollut tarpeen antaa asetus N:o 852/95, joka on nimenomaan mahdollistanut rahoituksen myöntämisen kyseisen alan portugalilaisille toimijoille.

Mielestäni tämä kanneperuste on selvästi perusteeton. Pitää paikkansa, että yhteisön on toiminnassaan ja erityisesti lainsäädäntötoiminnassaan turvattava taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus, kuten perustamissopimuksen 2 ja 3 artiklassa nimenomaisesti määrätään; tällainen poliittinen päämäärä ei kuitenkaan ole oikeusperiaate eikä sitä siis voida käyttää perusteena yhteisön toimenpiteiden lainmukaisuutta arvioitaessa. Tästä seuraa, että päätöstä ei nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa voida kumota pelkästään sen vuoksi, että se heikentää tietyn, määrätyllä yhteisön alueella sijaitsevista taloudellisista toimijoista koostuvan ryhmän asemaa markkinoilla.

35. Kantajana olevan valtion viimeistäkin kanneperustetta, joka koskee taloudellisten toimijoiden yhdenvertaisuuden periaatteen loukkaamista, on edellä esitetyn perusteella pidettävä perusteettomana. Portugalin hallitus toteaa tältä osin, että riidanalaisella päätöksellä suositaan villantuottajia puuvillantuottajiin verrattuna, koska kahdenvälisen sopimuksen mukaan Intian markkinat avataan ainostaan villatuotteiden osalta. Mielestäni ei voida katsoa, että tällainen tuontikiintiöitä koskeva päätös, jonka vaikutukset hyödyttävät määrättyä tuottajaryhmää ja huonontavat samalla alalla mutta eri markkinoilla toimivien tuottajien asemaa, olisi lainvastainen sen johdosta, että se väitetyllä tavalla merkitsee toimenpiteen adressaattien syrjintää. Syrjintäkiellon periaate nimittäin edellyttää yhteisön lainsäätäjältä, että "kohtelu ei saa olla erilaista toisiinsa verrattavissa olevissa tilanteissa, jollei tämä ole objektiivisesti perusteltua".[36] Nyt esillä olevassa asiassa tekstiilialan toimijat toimivat kaksilla eri markkinoilla eli villan ja puuvillan markkinoilla, ja näin ollen jommankumman tuottajaryhmän mahdollisesti kärsimä taloudellinen vahinko ei merkitse syrjintäkiellon periaatteen loukkaamista.

36 — Ks. erityisesti edellä useaan kertaan mainittu asia Saksa v. neuvosto, tuomion 67 kohta.

Ratkaisuehdotus

36. Edellä olevan perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

— hylkää kanteen

— velvoittaa Portugalin tasavallan korvaamaan neuvoston oikeudenkäyntikulut

— velvoittaa väliintulijat vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.